



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PAULO ROBERTO LARABURU NASCIMENTO

**O SENTIDO DA AUTONOMIA NA INICIATIVA BRASILEIRA DE CRIAÇÃO DO
CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO**

BRASÍLIA
2013

PAULO ROBERTO LARABURU NASCIMENTO

**O SENTIDO DA AUTONOMIA NA INICIATIVA BRASILEIRA DE CRIAÇÃO DO
CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Alcides Costa Vaz.

**BRASÍLIA
2013**

FOLHA DE APROVAÇÃO

PAULO ROBERTO LARABURU NASCIMENTO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.
Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (orientador)
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Pio Penna Filho (membro)
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Thiago Gehre Galvão (membro)
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Eiiti Sato (suplente)
Instituto de Relações Internacionais
Universidade de Brasília

Dedico esta dissertação a minha esposa Cristiane e a meus filhos Monique e Marcelo, pela compreensão dos prolongados momentos de ausência que este trabalho me exigiu.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Alcides Costa Vaz, pela equilibrada, madura e segura orientação imprimida a esta pesquisa, manifestada, principalmente, por meio de correções de rumo, sugestões de novas idéias e confiança na concepção inicial do projeto de pesquisa, ora transformado nesta modesta dissertação.

Ao Professor Antonio Carlos Lessa, pela maneira diferenciada com que transmite conhecimentos de política externa brasileira, sabendo envolvê-la na complexidade do jogo estratégico que caracteriza a política internacional – ensinamentos que refletiram-se na construção das hipóteses desta pesquisa.

A Professora Maria Valadão, pelos ensinamentos de análise de política externa, os quais em muito contribuíram para a decisão pela escolha do tema de pesquisa.

Ao Professor Pio Penna, por me fazer ver a importância do espírito crítico no estudo das Teorias de Relações Internacionais, influenciando-me na escolha do modelo teórico adotado nesta dissertação.

Aos Embaixadores Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, pela compreensão em abrir espaço em suas concorridas agendas de trabalho para receber-me para uma entrevista.

Ao Brigadeiro Delano Teixeira Menezes e aos colegas de trabalho, pela compreensão de meus afastamentos do escritório de coordenação acadêmica do Campus ESG-Brasília.

Ao amigo Luiz Bonfim, pelo tempo pessoal consumido nas sugestões e primeiras revisões gramaticais desta dissertação.

Ao Capitão-de-Mar-e-Guerra Antonio Rafael Siqueira Santos, pela gentil entrevista concedida, oportunidade na qual transmitiu-me sua experiência pessoal no processo de criação do CDS, à época em que trabalhava no Ministério da Defesa.

Ao Coronel Osiris Fernandes Júnior, do Ministério da Defesa, pela possibilidade de colocar-me em contato direto com fontes primárias relacionadas ao objeto de pesquisa.

Ao amigo Carlos Eduardo, pelas idéias compartilhadas a respeito do CAD-Sul.

À Secretária Odalva de Araújo Otavio e a todos os funcionários do Instituto de Relações Internacionais, pela seriedade e competência com que conduzem os encargos administrativos do programa de pós-graduação.

RESUMO

Este trabalho busca compreender as razões subjacentes das motivações da iniciativa brasileira de criação do CDS. Argumenta que o pensamento autonomista inspirou a concepção do novo órgão, com o objetivo de fortalecer o projeto regional brasileiro por meio da inserção da função defesa no processo de integração sul-americana. A inspiração autonomista conformou-se à orientação da política exterior brasileira, iniciada na década de 1970, de procurar atenuar a influência das políticas de segurança hemisférica formuladas a partir de Washington. O aprofundamento da pesquisa levou à reflexão de uma questão central relacionada ao estudo de processos de integração regional, particularmente quando neles estão envolvidos setores de defesa, que são os que funcionalmente mais se afastam de arranjos supranacionais: como a pretensão brasileira de inserção internacional autônoma se harmonizaria com um projeto integracionista que pode, se plenamente consolidado e vitorioso, relativizar essa mesma autonomia em uma área sensível como a defesa. Tratar-se-ia de subordinar o projeto regional a um desígnio nacionalmente definido ou de aceitar a relativização da autonomia nacional em favor do conjunto da região?

Palavras-chave: Política Exterior do Brasil – Integração Sul-americana – Conselho de Defesa Sul-americano (CDS).

ABSTRACT

This work investigates the underlying motives driving the Brazilian initiative for the creation of the South American Defence Council (CDS / SADC). This dissertation argues that supporters of Brazilian autonomy were the prime mover in the creation of the CDS, with the aim of strengthening Brazil's project of South American integration by means of adding a common defense policy. In the creation of the CDS, the autonomists maintained the goals of Brazilian foreign policy as formulated in the 1970s. These aimed to reduce the influence of security policies originating in Washington. As the dissertation proceeds, it reveals an important question for studies of regional integration, especially when these encompass those areas of defense concerned with resisting supranational agreements. How should the Brazilian desire for autonomy in foreign policy be reconciled with regional integration? Should integration succeed, it would compromise defense policy? Should defense policy be prioritized, then regional integration may be compromised?

Key words: Brazilian foreign policy - South American Integration - The South American Defence Council (CDS / SADC)

RESUMEN

Este trabajo procura comprender las razones subyacentes de la motivación de la iniciativa brasileña de creación del CDS. El argumento presentado defiende que el pensamiento autonomista brasileño inspiró la iniciativa de creación del CDS, con el objetivo de fortalecer el proyecto brasileño de integración sudamericana por medio de la inserción de la función defensa en el proyecto regional brasileño. En el proceso de creación del CDS, la inspiración autonomista se puso a la altura de la tradicional posición de la política exterior brasileña de disminuir la influencia de las políticas de seguridad hemisférica formuladas a partir de Washington. El ahondamiento de la pesquisa llevó a la reflexión de una cuestión central relacionada al estudio de procesos de integración regional, particularmente cuando en ellos están involucrados sectores de defensa, funcionalmente los que más se apartan de ordenes supranacionales. ¿Cómo se harmonizarían la pretensión brasileña de inserción internacional autónoma con un proyecto integracionista que puede, si plenamente consolidado y victorioso, relativizar esa misma autonomía en una área sensible como la defensa. ¿Se trataría de subordinar el proyecto regional a un designio nacionalmente definido o de aceptar la relativización de la autonomía nacional en favor del conjunto de la región?

Palabras- llave: Política Exterior del Brasil - Integración Sudamericana – Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

LISTA DE SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas.
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana.
BID	Base Industrial de Defesa.
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China.
CAD-Sul	Curso Avançado de Defesa Sul-Americano, da Escola Superior de Guerra.
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano.
CEEDCDS	Centro de Estudos Estratégicos em Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano.
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.
CMDA	Conferência de Ministros de Defesa das Américas.
CREDEN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.
EB	Exército Brasileiro.
END	Estratégia Nacional de Defesa.
ESG	Escola Superior de Guerra.
EUA	Estados Unidos da América.
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.
IBAS	Índia, Brasil, África do Sul.
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional.
MD	Ministério da Defesa.
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul.
MRE	Ministério das Relações Exteriores.
NAFTA	Acordo Norte – Americano de Livre Comércio.
OEA	Organização de Estados Americanos.
OMC	Organização Mundial do Comércio.
ONU	Organização das Nações Unidas.

OSCE	Organização para Cooperação e Segurança Europeia.
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte.
PND	Política Nacional de Defesa.
PT	Partido dos Trabalhadores.
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - MARCO METODOLÓGICO	15
1.1. O problema da pesquisa	15
1.2. Hipóteses	17
1.2.1. Hipótese básica.....	17
1.2.2. Hipótese secundária.....	17
1.3. O argumento central da pesquisa	18
1.4. Esclarecendo a razão da utilização de um conceito	18
1.5. Variáveis	19
1.5.1. Variável dependente	19
1.5.2. Variáveis independentes	19
1.6. Objetivos	19
1.6.1. Objetivo geral	19
1.6.2. Objetivos específicos.....	19
1.7. Limitação temporal	20
1.8. A perspectiva epistemológica selecionada	20
1.9. O modelo teórico selecionado	21
1.9.1. Os paradigmas da política exterior brasileira	22
1.9.2. Conceitos oriundos do acumulado histórico da diplomacia brasileira	23
1.9.3. Conceitos oriundos do estudo da globalização e da regionalização	24
1.9.4. Conceitos oriundos do relacionamento regional do Brasil.....	24
1.9.5. Conceitos oriundos do relacionamento do Brasil com os EUA	26
1.9.6. Síntese dos conceitos aplicada aos propósitos da dissertação	26
1.10. Método de abordagem	27
1.11. Procedimentos de pesquisa	27
CAPÍTULO 2 - A AUTONOMIA COMO CAMINHO DA MATURIDADE ESTRATÉGICA SUL-AMERICANA: UMA MOLDURA TEÓRICO-CONCEITUAL	29
2.1. A autonomia em uma perspectiva de relações de poder assimétricas	30
2.2. O exercício da autonomia na política internacional	41
2.3. A manifestação do conceito de maturidade estratégica regional no campo da segurança e defesa	44
2.3.1. O sentido da cooperação no âmbito do CDS	44
2.3.2. A cooperação em defesa a serviço da maturidade estratégica regional.....	46
2.4. Conclusão parcial	50
CAPÍTULO 3 - A AUTONOMIA COMO FUNDAMENTO INSPIRADOR DA CRIAÇÃO DO CDS	51
3.1. Autonomia no processo de integração regional	51
3.2. Autonomia na conjuntura regional de segurança e defesa	55
3.3. Autonomia na Estratégia Nacional de Defesa	60
3.4. Conclusão parcial	64

CAPÍTULO 4 - A INSERÇÃO DA DEFESA NO PROJETO BRASILEIRO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: AUTONOMIA OU ASSOCIAÇÃO?	67
4.1. A autonomia nacional diante da instrumentalidade da integração sul-americana	68
4.1.1. A perspectiva brasileira da instrumentalidade da integração sul-americana.....	69
4.1.2. Implicações da perspectiva instrumental da integração sul-americana sobre a autonomia	70
4.1.3. A vertente global da perspectiva instrumental da integração sul-americana: a criação do CDS como motivação sistêmica	71
4.1.4. A vertente regional da perspectiva instrumental da integração sul-americana: o fortalecimento da integração pela inserção da função defesa.....	73
4.1.5. À guisa de conclusão parcial	74
4.2. A inserção da função defesa no processo de integração sul-americana: a procura de um paradigma de autonomia	74
4.2.1. A autonomia na inserção brasileira de segurança global: a ponderação entre o querer e o poder	75
4.2.2. A autonomia na inserção brasileira de segurança hemisférica: pelo afastamento <i>do hegemon</i>	76
4.2.3. A autonomia na inserção brasileira de segurança e defesa regional: a subordinação à instrumentalidade da integração sul-americana.....	79
4.2.3.1. A dificuldade para relativizar a autonomia nacional: a influência do ambiente de efesa	80
4.2.3.2. Os contornos particulares da autonomia nacional na inserção brasileira de segurança e defesa regional	81
4.3. O CDS diante da perspectiva brasileira da instrumentalidade da integração sul-americana: a tentativa de equilíbrio entre a autonomia nacional e o interesse regional	82
4.3.1. O CDS como espaço de afirmação do interesse nacional	83
4.3.2. As autonomias nacionais diante dos objetivos do CDS	84
4.4. Conclusão parcial	87
 CONCLUSÃO	89
 REFERÊNCIAS	93

INTRODUÇÃO

O problema central desta dissertação relaciona-se à tentativa de compreensão das razões das motivações da iniciativa brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). Razões essas que nem sempre podem ser diretamente explicitadas nos discursos oficiais, pois os constrangimentos políticos se encarregam de atenuá-las.

As motivações brasileiras que levaram à proposta de criação do CDS são amplamente conhecidas, já foram objetos de trabalhos acadêmicos e divulgadas por formuladores de políticas externa e de defesa. No geral, as motivações concentram-se na criação de um arranjo multilateral de cooperação sul-americana em matéria de defesa, no fortalecimento da paz regional e mesmo no estímulo à formação de uma base industrial de defesa para atender os interesses regionais.

Essas motivações relacionam-se aos objetivos gerais do CDS, presentes em seu estatuto de criação, de consolidar a América do Sul como uma zona de paz, de construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa e de gerar consensos para fortalecer a cooperação regional de defesa. Para esta investigação, no entanto, é mais importante questionar sobre o para quê desses objetivos, qual a razão de sua formulação, do que estudá-los de *per se*. Afinal de contas, a política internacional ainda convive com uma antiga máxima do pensamento realista das relações internacionais: o interesse é o elemento mais prontamente identificável nas relações interestatais.

O argumento central desta pesquisa defende que o pensamento autonomista brasileiro inspirou a iniciativa de criação do CDS, em movimento de natureza estratégica que se relaciona à inserção internacional do Brasil. O pressuposto que apoia esse argumento é o da lógica instrumental do projeto integracionista brasileiro, que concebe a integração regional como meio para atingir propósitos globais.

A investigação para a compreensão da autonomia na criação do CDS levou aos seguintes questionamentos, que o trabalho procurará responder:

1) Como relacionar a autonomia à inserção da função defesa¹ no processo de fortalecimento da integração sul-americana?

¹ Esta pesquisa emprega os termos segurança e defesa nos seus sentidos gerais. Não há intenção de diferenciá-los com precisão, pois isso fugiria aos propósitos colimados para este trabalho. A palavra defesa será empregada com letra maiúscula somente no conjunto da expressão Ministério ou Ministro da Defesa. A expressão *da defesa*, muito utilizada ao longo do trabalho, significa *função defesa*, uma das atribuições mais características dos Estados nacionais.

2) Sendo a autonomia considerada vetor de orientação da política exterior brasileira, como ela se fez presente no processo de criação do CDS? Quais as principais motivações para a presença da autonomia nesse processo?

3) Como a pretensão brasileira de inserção internacional autônoma se harmonizaria com um projeto integracionista que pode, se plenamente consolidado e vitorioso, relativizar essa mesma autonomia em uma área sensível como a defesa?

No intuito de posicionar a autonomia diante da criação do CDS, o caminho utilizado para a compreensão daquelas questões será o de discutir a autonomia a partir de uma perspectiva de relações de poder assimétricas da política internacional. A opção por esse caminho resulta da constatação de que a perspectiva selecionada percebe as relações de poder entre os Estados como hierárquicas. Assim, julga-se que essa perspectiva é a que mais se adéqua aos desafios impostos à inserção global do Brasil, tanto no plano internacional como no regional: no nível sistêmico, conceber estratégias de inserção como ator da periferia; na América do Sul, como ator protagonista do centro do subsistema sul-americano.

A adoção dessa perspectiva possibilita, ainda, colocar a motivação da iniciativa brasileira de criação do CDS nestes dois níveis de análise. No nível sistêmico, o Brasil tem interesse em participar da construção do novo mundo multipolar deste século XXI. No nível subsistêmico, o fortalecimento do processo de integração sul-americana, objetivo prioritário da política externa brasileira, constitui-se em um dos caminhos para essa inserção global. Conseqüentemente, como o CDS colabora diretamente para o fortalecimento do projeto regional, indiretamente está vinculado ao nível sistêmico.

A presente dissertação está constituída de quatro capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. A Introdução apresenta o aspecto central do problema. Neste ponto, o leitor já terá percebido que o CDS tratado como um ente técnico burocrático em si mesmo não é o objeto principal da investigação deste estudo. O que se pretende compreender é a finalidade maior de sua criação, as razões políticas e estratégicas da motivação brasileira. Portanto, a pesquisa tem que olhar para dois objetos de estudo, situados em diferentes planos: o CDS, no plano material; e, a busca pela autonomia, no plano abstrato.

O Capítulo 1 passa em revista as principais questões de natureza metodológica da pesquisa. Ponto central do capítulo é o modelo teórico e a perspectiva epistemológica das Relações Internacionais selecionada para apoiar o desenvolvimento do trabalho. Em função do problema e do argumento central escolhidos optou-se pelos conceitos brasileiros de relações internacionais, como principal universo teórico de apoio, e pela perspectiva

*compreensiva*² da disciplina. Outro ponto de destaque no capítulo é a apresentação das razões para a “criação” do termo maturidade estratégica regional, conceito que abre o segundo capítulo.

O Capítulo 2 discute a autonomia como caminho da maturidade estratégica sul-americana. Para compreender o posicionamento da autonomia a partir de uma perspectiva de relações de poder assimétricas do sistema internacional, o capítulo apresenta as idéias de Hélio Jaguaribe, Samuel Pinheiro Guimarães e de Amado Luiz Cervo, considerados referenciais para o estudo do pensamento autonomista brasileiro. Não há intenção de dialogar com o pensamento desses autores, pois a consecução do objetivo do capítulo requer somente que se detenha conhecimentos considerados fundamentais para a compreensão da visão crítica do sistema internacional, a partir de uma perspectiva brasileira. A segunda seção do capítulo faz uma breve incursão empírica na política internacional para dela retirar exemplos do exercício da autonomia – o objetivo é mostrar a autonomia como ferramenta de poder. E a terceira seção comenta a manifestação do conceito de maturidade estratégica regional pela cooperação em matéria de defesa.

O Capítulo 3 procura identificar traços de autonomia no processo de criação do CDS. Para tal, trabalha com o argumento de que a autonomia manifestou-se no nível político de fortalecimento do processo de integração regional, estando o CDS aí inserido – por meio da União das Nações Sul-americanas (UNASUL) – e na conjuntura de segurança e defesa nos âmbitos regional e doméstico, no ano de 2008: no regional, pela dinâmica decorrente da crise entre Colômbia, Equador e Venezuela, fruto de ataque colombiano a grupo guerrilheiro das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), acampado em território equatoriano; no doméstico, pela lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END).

O Capítulo 4 discute o posicionamento do conceito de autonomia, tradicionalmente de natureza nacionalista, diante da inserção da função defesa no projeto de integração regional. Na verdade, o capítulo aprofunda a discussão até então realizada, tocando no problema central dos processos de integração: até que grau a autonomia nacional sujeita-se a interesses do conjunto da região?

A Conclusão retoma o argumento central do trabalho para explicitar a compreensão do sentido da autonomia na iniciativa brasileira de criação do CDS e para apresentar respostas aquelas três perguntas anteriormente formuladas.

² Tradução livre da palavra inglesa *understanding*, a qual compõe o título de uma das obras que serve de referência para essa questão epistemológica. Ver Smith (1990).

CAPÍTULO 1

MARCO METODOLÓGICO

Este capítulo tem por objetivo apresentar questões de natureza metodológica que orientam o desenvolvimento da presente pesquisa³. A opção pela inclusão de aspectos metodológicos concentrados em um único capítulo decorreu da consideração da importância que é atribuída à metodologia em trabalhos acadêmicos; e, também, para facilitar o leitor, que, assim, encontra em um único local a fundamentação teórica do trabalho realizado.

Para atingir esse objetivo o capítulo discorre sobre o problema da pesquisa; suas hipóteses; o argumento central do trabalho; o motivo da necessidade de empregar um termo não consagrado na literatura de Relações Internacionais, a *maturidade estratégica regional*; as variáveis que orientaram a investigação realizada; os objetivos da pesquisa e sua limitação temporal; as razões da opção pela perspectiva epistemológica *compreensiva* das Relações Internacionais; o modelo teórico selecionado; o método hipotético-dedutivo empregado e os procedimentos de pesquisa.

1.1. O problema da pesquisa

A compreensão do sentido da autonomia na iniciativa brasileira de criação do CDS

A criação de um arranjo de segurança e defesa genuinamente sul-americano representa mudança na postura estratégica dos países da região, pela possibilidade deles atuarem com maior autonomia em relação a mecanismos de segurança hemisférica já existentes. Essa situação, na América do Sul, é inédita, em face da influência na região dos arranjos multilaterais de segurança hemisférica criados pelo contexto da Guerra Fria.

À época⁴ do anúncio da iniciativa brasileira de criação do CDS, muitos de seus críticos argumentaram que a medida era redundante, pois alguns mecanismos de governança hemisférica – o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Junta Interamericana de Defesa (JID) e o próprio Grupo do Rio, por exemplo – poderiam cumprir, pelo menos em tese, as mesmas destinações que então eram visualizadas para o órgão a ser criado.

³ A organização das seções deste capítulo baseou-se em Lakatos e Marconi (2010) e nas aulas da disciplina de Metodologia Científica do Curso de Mestrado de Relações Internacionais (Universidade de Brasília, Primeiro semestre de 2011), ministrada pela Professora Doutora Tânia Manzur.

⁴ “No início de 2008, recebi do Presidente Lula a tarefa de iniciar negociações com autoridades governamentais da América do Sul, com o propósito de criar, no âmbito da UNASUL, um foro que reunisse os titulares das pastas de defesa de todos os países de nossa região” (JOBIM, 2012).

Diante de estruturas já em funcionamento, a iniciativa brasileira de criação do CDS foi interpretada, por alguns de seus críticos, como medida mais voltada para o exercício de uma diplomacia de prestígio do que para uma iniciativa realmente inovadora no campo da segurança e defesa regional. Além do mais, propor a criação de novo órgão multilateral em face de outros já existentes e que apresentavam destinação que poderia cobrir as tarefas visualizadas para o Conselho proposto parecia não fazer sentido, pelo menos em termos de uma visão mais pragmática relacionada à organização de estruturas burocráticas.

Outros analistas criticaram a iniciativa por verem nela um projeto de dominação regional para o Brasil firmar posição em sua área de influência sul-americana ou para iniciar o processo de construção de uma hegemonia consentida (GAMA, 2010, p. 369).

Segundo Fonseca Jr. (1998, p.358), a compreensão dos movimentos da política externa brasileira pode ser realizada pelo estudo de suas bases conceituais de ação internacional. Uma das bases mais destacadas é a que contém o conceito de autonomia, que Cerro (2008a, p. 31) refere-se como sendo um dos padrões da ação externa brasileira, integrando o acumulado histórico da diplomacia nacional de independência na inserção global.

Ao trazer a autonomia para o centro de uma pesquisa relacionada à inserção da função defesa no projeto regional brasileiro, o problema a ser estudado depara-se com as seguintes questões:

1) Como relacionar a autonomia à inserção da função defesa no processo de fortalecimento da integração sul-americana?

2) Sendo a autonomia considerada vetor orientador da política exterior brasileira, como ela se fez presente no processo de criação do CDS? Quais as principais motivações para a sua presença nesse processo? Em suma, é possível detectar traços do conceito de autonomia na motivação brasileira de criação do CDS?

3) Como a pretensão brasileira de inserção internacional autônoma se harmonizaria com um projeto integracionista que pode, se plenamente consolidado e vitorioso, relativizar essa mesma autonomia em uma área sensível como a defesa: tratar-se-ia de subordinar o projeto regional a um desígnio nacionalmente definido ou de aceitar a relativização da autonomia nacional em favor do conjunto da região?⁵

⁵ Questão colocada pelo orientador da pesquisa.

1.2. Hipóteses

Condicionante relevante para a formulação das hipóteses que se seguem é o fato de que o CDS integra a UNASUL. Portanto, ao estudar o CDS não se pode desvinculá-lo da grande finalidade estratégica da UNASUL: a criação de um pólo de poder regional para a multipolaridade do século XXI⁶.

1.2.1. Hipótese básica

A criação do CDS insere-se em dois movimentos de natureza essencialmente estratégica e constitui-se em aprofundamento dos propósitos da UNASUL, por meio da inserção da função defesa no projeto regional, sem a qual a intenção da construção de um bloco de poder sul-americano poderá ficar enfraquecida.⁷

Esses dois movimentos ligam-se a interesses brasileiros situados no nível sistêmico global e no nível subsistêmico sul-americano. No nível sistêmico, os interesses identificam-se com os propósitos de estabelecer as melhores condições para a participação do Brasil no fortalecimento da multipolaridade, por meio da criação de um bloco de poder regional. No nível subsistêmico, os interesses concentram-se no fortalecimento do processo de integração da América do Sul como passo intermediário para atingir aquele propósito global.

A inspiração maior para esses movimentos é de natureza autonomista e prende-se à perspectiva instrumental do projeto brasileiro de integração sul-americana, o qual se vale de ações regionais para atingir propósitos globais.

1.2.2. Hipótese secundária

A inspiração autonomista desses movimentos prende-se a fundamentos da inserção internacional brasileira que pugnam pela redução das assimetrias de poder presentes no sistema internacional. No subsistema América do Sul, a criação do CDS colabora para a redução dessas assimetrias por meio da minimização da influência das políticas de segurança hemisférica formuladas a partir de Washington.

⁶ A idéia da América do Sul como futuro pólo de poder consta de vários estudos e avaliações. Ver: Amorim (2012a, 2012b), Cruz (2012), Cervo (2008b, p. 513), Guimarães (2012a) e Simões (2011).

⁷ A noção de estratégia é aqui considerada como um processo de superação de obstáculos para atingir objetivos de longo prazo.

1.3. O argumento central da pesquisa

A instrumentalidade do projeto brasileiro de integração regional

Esta pesquisa adota como argumento central o pressuposto de que o projeto brasileiro de integração regional é instrumental, cujos marcos principais do cálculo estratégico de sua instrumentalidade são o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a UNASUL.

A lógica instrumental concebe a integração sul-americana como um *meio* e não como um *fim* em si própria. É *meio* por considerar que a inserção internacional do Brasil dar-se-á em melhores condições a partir da formação de um bloco regional. É *fim* porque visualiza que países potências regionais aumentarão sua capacidade de influir no mundo multipolar do século XXI⁸ caso estiverem à frente da unidade política de suas regiões de influência imediata.

A concepção do cálculo estratégico do projeto regional brasileiro parece ter sido informada pela avaliação da diplomacia brasileira (AMORIM, 2012a; CRUZ, 2012; GUIMARÃES, 2012a; SIMÕES, 2011) de que no mundo globalizado e interdependente do século XXI, países que liderarem a integração de seus respectivos espaços regionais terão maior peso estratégico no concerto internacional. Como resultado, a integração da América do Sul foi alçada a um dos principais objetivos da política externa brasileira, num contexto estratégico no qual a integração regional é percebida como plataforma da projeção internacional do Brasil (CERVO, 2008b, p. 513). Spektor (2010, p.34), por exemplo, argumenta explicitamente que a idéia de “América do Sul” decorreu de motivação estratégica animada principalmente por considerações de poder e autonomia.

Nesse contexto, a inserção da função defesa no projeto regional decorre do objetivo de fortalecer a integração regional por meio da consolidação da paz, a qual necessita de mudanças de percepções e comportamentos relacionados a ressentimentos históricos entre alguns países sul-americanos e à consolidação da democracia no subcontinente.

1.4. Esclarecendo a razão da utilização de um conceito

O conceito de maturidade estratégica regional

Esse conceito é empregado no segundo capítulo da dissertação. Como não é um conceito consagrado na literatura das Relações Internacionais, a introdução daquele capítulo procura apresentar um entendimento julgado apropriado para os propósitos deste trabalho. No momento, cabe explicitar a razão de sua utilização.

⁸ A referência sobre a multipolaridade do século XXI é encontrada em vários estudos, como por exemplo: Amorim (2012b, p. 7); Justino e Almeida (200-); Nye (2011); Vizontini e Wiesebron (2006).

Como a dissertação posiciona a autonomia no campo da segurança e defesa regional houve a necessidade de servir-se de um termo que conseguisse transmitir os principais propósitos da autonomia nesse campo: criar condições para fazer avançar os interesses regionais da segurança e defesa, atenuando pressões externas. Afinal de contas, não faria sentido almejar por autonomia e hipotecar a defesa do Estado a terceiros.

Num projeto regional que insere a defesa em seu bojo fundamentalmente por meio da cooperação e no qual a construção de uma identidade genuinamente sul-americana de defesa é uma de suas intenções maiores, julgou-se possível, então, conjecturar sobre a busca por uma maturidade estratégica regional.

1.5. Variáveis

1.5.1. Variável dependente

- O sentido da autonomia na criação do CDS.

1.5.2. Variáveis independentes

- O pensamento autonomista brasileiro.
- Os paradigmas autonomista e universalista da política externa brasileira.
- A natureza hierárquica do sistema internacional.
- Os objetivos da política externa brasileira para a América do Sul.
- O pensamento estratégico de defesa para a América do Sul.

1.6. Objetivos

1.6.1. Objetivo geral

- Compreender o sentido da autonomia na motivação da iniciativa brasileira de criação do CDS.

1.6.2. Objetivos específicos

- Apresentar o marco metodológico da pesquisa (Capítulo 1).
- Discutir o conceito de autonomia a partir de uma perspectiva de relações de poder assimétricas da política internacional (Capítulo 2).
- Identificar a presença de traços de autonomia no processo de criação do CDS (Capítulo 3).
- Analisar o posicionamento do conceito de autonomia nacional diante da inserção da função defesa no projeto de integração regional (Capítulo 4).
- Apresentar os resultados obtidos com a pesquisa (Conclusão).

1.7. Limitação temporal

A coleta de dados relacionada ao processo de criação do CDS concentrou-se com maior ênfase no período de 2006 a 2009. Isso não significa dizer que fontes de anos mais recentes tenham sido desprezadas.

No que diz respeito ao estudo do sentido da autonomia, a pesquisa não fixou limites temporais, por julgar que esse estudo representa um esforço intelectual de natureza reflexiva relacionado a um conceito abstrato (a autonomia) que se prolonga na história da política exterior brasileira.

1.8. A perspectiva epistemológica selecionada

A perspectiva *compreensiva* das Relações Internacionais

Segundo Smith (1990), a produção de conhecimentos na disciplina de Relações Internacionais realiza-se segundo duas perspectivas epistemológicas. A primeira, de natureza empírico-positivista, privilegia a produção de conhecimentos com base na observação quantificável de considerável número de fatos e situações. Essa perspectiva está interessada em *explicar* as relações internacionais, por isso necessita do estudo de vários casos para ter a certeza de que determinado fator particular causará determinado resultado. É a perspectiva *explicativa* das relações internacionais.

A segunda perspectiva desprende-se do rigor empírico que é requerido das teorias explicativas. Ela é de natureza reflexiva e admite a construção do conhecimento pelo exercício da razão, a partir de um enfoque racionalista, interpretativo e reflexivo. Essa perspectiva, conhecida por *compreensiva*, foca sua atenção no estudo interpretativo de determinado caso ou situação e não no estudo de um conjunto de casos. A importância do maior levantamento de dados empíricos possíveis cede lugar, então, a narrativas históricas, teóricas e políticas, as quais contribuirão para a compreensão do objeto em estudo.

A opção pela *explicação* ou pela *compreensão* influirá na metodologia da pesquisa. Uma pesquisa que opte pela *abordagem explicativa* precisará de maior sustentação empírica, enquanto que a *abordagem compreensiva* admitirá a redução do empirismo, uma vez que o esforço intelectual do pesquisador centrar-se-á na análise reflexiva. Para Woods (1997, p. 28), a utilização do ferramental teórico da disciplina, numa análise reflexiva, serve para “demonstrar que os assim chamados fatos são realmente construções baseadas nas nossas teorias, linguagem, cultura e poder”.

Uma das dificuldades de pesquisar tema relacionado a acontecimento recente é a carência de dados empíricos para compor a interpretação da realidade num grau de confiabilidade tal que faça jus à positividade de que normalmente se espera de uma pesquisa científica. Essa dificuldade se agrava quando a pesquisa se depara com problema situado no nível compreensivo da epistemologia das Relações Internacionais.

A presente pesquisa enfrenta estas duas dificuldades: (1) ela não usufrui do desejável distanciamento temporal de seu objeto de estudo, pois a criação do CDS é de dezembro de 2008 – particularidade que se pode relevar, por se tratar de linha de pesquisa relacionada à Política Internacional e não da História das Relações Internacionais, este campo sim de maior exigência quanto ao afastamento temporal; (2) apesar de se considerar o CDS como objeto de pesquisa, cabe observar que ele não é o único objeto de estudo, pois a natureza do problema da pesquisa obriga, na verdade, a que se olhe para dois objetos: um situado no plano abstrato e de natureza conceitual, a autonomia; o outro localizado no plano físico e que materializa uma ação estratégica da política externa brasileira, a criação do CDS.

Diante dessa particularidade metodológica e da possibilidade de utilizar dois tipos de diferentes perspectivas epistemológicas, esta pesquisa optou pela *perspectiva compreensiva*, por ser a que melhor se ajusta à natureza do problema a ser investigado. Percebe-se, assim, que a natureza *compreensiva* desta pesquisa é dada pelo o que seu autor pretende realizar: compreender um aspecto conceitual das Relações Internacionais, a autonomia, no contexto de um fenômeno da realidade, a criação do CDS.

1.9. O modelo teórico selecionado

Os conceitos brasileiros de relações internacionais

Como modelo teórico orientador do desenvolvimento desta pesquisa, optou-se por deixar de lado o pretenso poder explicativo das denominadas *teorias de relações internacionais* e substituí-las pelos conceitos brasileiros de relações internacionais, organizados e formulados por Cervo (2008a). O caminho alternativo às teorias é dado pela utilização de conceitos. Estes, ao contrário das teorias, não se apresentam como científicos e nem com valor e capacidade explicativa universal, mas sim como decorrentes do estudo das relações internacionais da região ou do país que os gerou. No lugar das teorias, portanto, a utilização dos conceitos brasileiros de relações internacionais – por serem, em grande medida, resultante do estudo da evolução do processo histórico regional –, apresenta-se como conhecimento teórico mais apropriado para a execução desta pesquisa.

Os conceitos brasileiros de relações internacionais são mais adequáveis para o estudo de particularidades regionais. Por exemplo, o estudo da integração regional sul-americana não deve limitar-se à utilização das teorias de integração, as quais foram formuladas para o estudo do caso da integração européia. O relacionamento entre Argentina e Brasil, desde a época em que, como colônias ibéricas, eram herdeiras dos interesses dinásticos europeus, influenciou na formulação de conceitos que se prestam à compreensão das origens, da dinâmica, das causas e das dificuldades de integração do bloco regional. A compreensão do projeto de integração regional, assim, ganhará maior densidade se aos modelos teóricos de integração forem agregados conceitos formulados com base na realidade regional.

1.9.1. Os paradigmas da política exterior brasileira

Uma das noções centrais do pensamento de Cervo relaciona-se aos paradigmas da política exterior do Brasil, que são conceitos elaborados a partir de uma perspectiva desfocada das tradicionais teorias de relações internacionais e identificados como “linhas de força da ação externa [brasileira]” (CERVO, 2002, p. 456). Essas linhas de força originam-se dos paradigmas liberal-conservador, desenvolvimentista, normal e o paradigma logístico, os quais são úteis à compreensão da inserção internacional brasileira, desde a independência do país até os dias atuais, a partir de uma ótica da influência de políticas econômicas sobre a formulação da política externa.

O paradigma liberal-conservador auxilia na compreensão do modo subordinado com que se procedeu a inserção internacional do país, no período de 1810 a 1930, caracterizada por relações econômicas assimétricas baseadas nas exportações primárias, importações de produtos industriais e obtenção de empréstimos britânicos para fazer frente à crises de balança de pagamentos (CERVO, 2008a, p.67-71).

O paradigma desenvolvimentista, ao contrário do anterior, privilegia o “aspecto nacional e autônomo da política exterior” (CERVO, 2002, p. 457). Esse é o paradigma do Estado empresário, que de 1930 a 1989, colocou a política econômica brasileira a serviço da superação de dependências econômicas estruturais e da busca pela autonomia de segurança.

O paradigma do Estado normal, por sua vez, vincula os desígnios nacionais aos interesses do capitalismo internacional, num contexto de inserção internacional subordinada a modelos de natureza neoliberal. O paradigma denomina-se de normal porque no início da década de 1990 a maioria dos países latino-americanos queriam ser “normais”, ou seja,

fazerem parte da onda neoliberalizante propagada pelos centros hegemônicos de exportação de capital (CERVO, 2008a, p.78).

O modelo logístico de inserção internacional, tal qual o paradigma desenvolvimentista, também privilegia o desenvolvimento nacional. Porém, o Estado não se auto-assume como empresário, mas, sim, transfere à sociedade a responsabilidade de impulsionar o desenvolvimento, contribuindo para um “tipo de inserção madura no mundo globalizado” (CERVO, 2002, p. 457).

O cotejo dos paradigmas desenvolvimentista e logístico com os interesses do crescimento econômico brasileiro influíram sobre a criação do CDS, no sentido de fomentar na América do Sul um mercado integrado de produtos de defesa, conectados à indústria de defesa brasileira (BRASIL, 2008b). A END resgatou a idéia do paradigma desenvolvimentista de que segurança e desenvolvimento andam juntos e de que a autonomia decisória no plano internacional requer uma indústria de defesa autóctone. Por outro lado, a criação de um mercado sul-americano para os produtos de defesa brasileiros é uma concepção estratégica que encontra amparo no paradigma logístico, uma vez que o Estado brasileiro procura articular e abrir espaços para os interesses do empresariado de defesa brasileiro.

Os paradigmas liberal-conservador e do Estado normal não terão utilidade de referência conceitual na pesquisa – são aqui citados somente para manter coerência com a produção intelectual de Cervo.

1.9.2. Conceitos oriundos do acumulado histórico da diplomacia brasileira

A importância da história na formulação dos conceitos brasileiros de relações internacionais está bem retratada na idéia do acumulado histórico da diplomacia brasileira. Por meio do estudo da evolução da política exterior brasileira, Cervo ressalta a manutenção de determinados valores, princípios e padrões de conduta. A busca pela autonomia e a vocação universalista, por exemplo, são exemplos de padrão de conduta incorporados à *práxis* da política exterior brasileira que caracterizam componentes desse acumulado histórico. Observados ao longo do tempo, valores, princípios e padrões de conduta, que com frequência se manifestam na ação externa brasileira, formam linhas de continuidade, as quais podem servir de referenciais para a análise da política externa brasileira.

Os paradigmas autonomista e universalista são os referenciais de maior interesse para esta pesquisa: o paradigma autonomista por estar relacionado diretamente ao problema da

pesquisa e a vocação universalista da política externa brasileira por atender o nível global da instrumentalidade do projeto regional brasileiro.

1.9.3. Conceitos oriundos do estudo da globalização e da regionalização

Além daqueles conceitos vindos do acumulado histórico da diplomacia brasileira, Cerro estudou o posicionamento do Brasil diante dos fenômenos da globalização, da regionalização e de suas relações regionais com a América do Sul e com os EUA.

O multilateralismo é o conceito resultante do estudo do posicionamento do Brasil diante da globalização e da regionalização. A utilização do conceito auxilia à compreensão de movimentos da política externa brasileira tanto no nível sistêmico como no subsistêmico. A diplomacia brasileira privilegia o multilateralismo como uma estratégia para atingir um dos desígnios da política exterior brasileira: “fazer emergir o mundo multipolar” (CERVO, 2008a, p. 104). No plano regional, a consecução desse desígnio está marcada por projetos multilaterais de afirmação dos interesses sul-americanos, tais como o MERCOSUL, a Área de Livre Comércio Sul-americana (ALCSA) e a UNASUL. No plano global, esse desígnio projeta-se no multilateralismo por reciprocidade, conceito que expressa a busca pela democratização dos espaços multilaterais, como forma de colocar o ordenamento multilateral a serviço de todos e não somente dos mais poderosos (CERVO, 2008b, p. 496).

O multilateralismo, como conceito de referência, adéqua-se, também, as necessidades desta pesquisa de relacionar segurança, defesa e política exterior. Estados detentores de expressivo poder econômico e militar tendem a considerar o multilateralismo apenas como mais uma das muitas opções externas de que dispõem. Por outro lado, os carentes de recursos de poder militar podem ver no multilateralismo uma forma de garantir sua própria segurança, dada as possibilidades que o multilateralismo oferece para a criação de medidas de confiança mútua de alcance universal (CERVO, 2008a, p. 142). A criação do CDS coloca-se no quadro de reforço do multilateralismo de segurança e defesa regional.

1.9.4. Conceitos oriundos do relacionamento regional do Brasil

Os conceitos relacionados à idéia de América do Sul – não como formação geográfica e sim como unidade política –, às relações em eixo (Argentina e Brasil), aos paradigmas da cordialidade oficial brasileira e à rivalidade e à cooperação entre vizinhos sul-americanos emergem do estudo das relações regionais do Brasil e também aplicam-se aos propósitos desta pesquisa.

A América do Sul, como horizonte maior da política externa brasileira, constitui-se na idéia de convergência “para criar [um] pólo de poder mediante a conformação da unidade política, econômica e de segurança dos países da América do Sul” (CERVO, 2008a, p. 203).

As relações em eixo referem-se a um relacionamento especial em que a proximidade de recursos de poder dos parceiros é uma de suas principais características. Exemplo de relações em eixo na América do Sul é fornecido pelo relacionamento Argentina-Brasil, cuja aproximação estratégica redundou no MERCOSUL. Pelo peso estratégico que a Argentina e o Brasil desfrutam na América do Sul, o resultado dessa relação em eixo poderá influir, positiva ou negativamente, no projeto de formação de um pólo de poder sul-americano, cujos primeiros passos de sua materialização encontram-se consubstanciados na UNASUL.

O paradigma da cordialidade oficial brasileira decorre do próprio auto-reconhecimento da grandeza do País em face de seus vizinhos, posição que não recomendaria manifestações explícitas de poder. Azeredo da Silveira, Ministro das Relações Exteriores de Ernesto Geisel, a respeito da necessidade de manter-se um bom relacionamento com os vizinhos para favorecer uma atuação internacional mais ampla do Brasil, assim se expressou, em conferência realizada na Escola Superior de Guerra (ESG), no ano de 1974: “é preciso um relacionamento positivo com as nações vizinhas. É necessário que não floresçam antagonismos regionais que conduzam ao desperdício de recursos em querelas localizadas” (apud FONSECA Jr., 1998, p. 348).

A cordialidade no trato diplomático apresenta-se como instrumento para não escalar crises regionais, o que colabora para a paz regional. Tal padrão de conduta, embora influenciado por alinhamentos ideológicos regionais, foi observado no modo como a diplomacia brasileira conduziu as negociações para superar a crise provocada pela nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, em maio de 2006⁹.

A rivalidade é influenciada pelas *forças profundas* das disputas coloniais, que, no caso particular da Argentina e do Brasil, ganha significado especial devido às diferentes raízes ibéricas dos dois países.¹⁰

A cooperação, por seu turno, surge como contrapeso destinado a atenuar ou mesmo para tentar superar aquelas *forças profundas* da história regional: o Tratado de 1991, da

⁹ Segundo o Wikileaks, os EUA consideraram a reação do Brasil débil frente à crise dos hidrocarbonetos. Um telegrama da Embaixada norte-americana, assim teria explicado a posição brasileira, citando declaração de Marcelo Biato, à época na Assessoria Internacional do Planalto e hoje Embaixador do Brasil na Bolívia: “Nós não podemos escolher nossos vizinhos. Não gostamos do *modus operandi* de Chávez ou das surpresas de Morales, mas temos de lidar com esses caras de alguma maneira e manter a idéia de integração regional viva” (RODRIGUES, 2010).

¹⁰ Sobre as disputas luso-espanholas no Prata, ver CerVO e Rapoport (1998, p. 33).

criação do MERCOSUL, e as iniciativas para a configuração de uma comunidade sul-americana são exemplos desse paradigma de conduta. Essa circunstância praticamente desqualificou as hipóteses de conflito militar originárias da percepção de ameaças de natureza estatal vindas das fronteiras do sul e que suscitavam planejamentos de guerra convencional, do tipo clássico. Com efeito, ao Brasil interessa construir um espaço sul-americano em bases políticas, econômicas e sociais mais sólidas. Uma América do Sul próspera, politicamente estável e livre de conflitos é de interesse estratégico das políticas de defesa e exterior brasileiras.

1.9.5. Conceitos oriundos do relacionamento do Brasil com os EUA

No que diz respeito as relações do Brasil com os EUA, o conceito de hegemonia é o que emerge com maior vigor. Se em décadas anteriores o conceito estava limitado às relações bilaterais, no início do século XXI “as relações Brasil e Estados Unidos da América se deslocam da esfera bilateral para as relações entre estruturas hegemônicas e países emergentes” (CERVO, 2008a, p. 229). Trabalhar com a noção de hegemonia obriga o estudo da dinâmica das relações de poder entre os atores envolvidos nos principais processos de construção da nova arquitetura de poder deste início de século.

O conceito de hegemonia é útil, então, para a compreensão de movimentos dos emergentes destinados a bloquear processos hegemônicos, ações que podem ser exemplificadas pelo fracasso da criação da ALCA, pelo sucesso de criação do G 20 (Cancún, 2003), pelo pleito de reforma das estruturas de governança global e pelas dificuldades dos EUA de cooptar aliados para a invasão do Iraque (2003) (FONSECA Jr., 2011).

1.9.6. Síntese dos conceitos aplicada aos propósitos da dissertação

A idéia de América do Sul como conceito síntese

A idéia de América do Sul é o conceito síntese do modelo teórico a ser utilizado por esta pesquisa. A construção de uma unidade política regional em torno de um projeto futuro que percebe o subcontinente como um pólo de poder de uma nova ordem multipolar não se faria viável sem a integração da função defesa.

A inserção da função defesa no projeto de integração regional torna-se melhor compreendida ao unir-se o conceito da idéia de América do Sul, conceito síntese, a outros dois grupos de conceitos: os relacionados aos componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira e os conceitos de relações em eixo, de rivalidade e de cooperação entre

vizinhos sul-americanos – esses três últimos relacionam-se diretamente à esfera estratégica da defesa. É possível inferir como cada um desses conceitos se entrelaçaram para que a proposta brasileira de criação do CDS fosse levada adiante:

— os componentes do acumulado histórico da diplomacia brasileira, por transmitirem mais uma percepção de confiança do que ameaça à vizinhança sul-americana, favoreceram a ação protagonista da diplomacia, no sentido de propor e de ser aceita a criação de um arranjo multilateral de segurança e defesa, no plano regional;

— os conceitos de relações em eixo, rivalidade e cooperação regional, por sua vez, são importantes para se perceber o motivo pelo qual as hipóteses de guerra entre Argentina e Brasil, paulatinamente, cederam lugar a um discurso que enfatiza ações cooperativas¹¹, resultantes de um processo de apaziguamento das tensões estratégicas entre os dois países, iniciado no final da década de 1970. A solução do contencioso de Itaipu e o desaparecimento das mútuas desconfianças geradas pelos programas nucleares argentino e brasileiro foram pontos altos de um processo de criação de confiança bilateral que em muito colaborou para o nascimento do MERCOSUL, âncora da idéia integracionista brasileira.

1.10. Método de abordagem

Em função da natureza do problema da pesquisa e da decorrente perspectiva epistemológica selecionada, este trabalhou adotou o método hipotético-dedutivo, o qual levou à formulação das hipóteses já apresentadas, com base nos conceitos do modelo teórico adotado, particularmente os conceitos relacionados à idéia de América do Sul e à hegemonia no relacionamento com os EUA.

1.11. Procedimentos de pesquisa

Os dados e informações que permitiram a análise desta pesquisa foram obtidas por meio de pesquisa bibliográfica, consultas a páginas eletrônicas, participação em seminários, consultas a periódicos, discursos do então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, e do atual Ministro da Defesa, Celso Amorim, e de entrevistas com formuladores de política e externa e de defesa. Como fontes primárias documentais, a pesquisa valeu-se de documentos do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Esses documentos não foram de grande valia para os objetivos da pesquisa, pois, no geral, tratavam de questões mais

¹¹ O discurso de cooperação regional em matéria de defesa está largamente presente no pensamento de defesa brasileiro. Ver Brasil (2008b; 2012c).

de natureza “burocrática” do que de propósitos políticos ou estratégicos, estes sim de interesse do pesquisador.

CAPÍTULO 2

A AUTONOMIA COMO CAMINHO DA MATURIDADE ESTRATÉGICA SUL-AMERICANA: UMA MOLDURA TEÓRICO-CONCEITUAL

O presente capítulo tem por objetivo discutir o conceito de autonomia a partir de uma perspectiva de relações de poder assimétricas da política internacional. A perspectiva assimétrica de relações de poder é tomada como referência analítica por causa dos propósitos estratégicos da UNASUL, o de trabalhar para assegurar a construção de um mundo multipolar, mais equilibrado, justo e equânime, a partir do fortalecimento de uma região tradicionalmente caracterizada como da periferia do sistema internacional: a América do Sul.

O argumento central deste capítulo é o de que o exercício de autonomia é condição indispensável para que a inserção da função defesa no projeto brasileiro de integração regional possa cumprir uma de suas tarefas primordiais: a consecução da maturidade estratégica sul-americana, no âmbito da UNASUL.

Assume-se, como pressuposto, que o termo *maturidade estratégica regional* significa a condição autônoma de tomar posições, adotar atitudes e comportamentos que privilegiem as concepções políticas, estratégicas e doutrinárias relacionadas aos interesses comuns dos países sul-americanos, mesmo em divergência com políticas de segurança hemisférica.

A capacidade de articular consensos multilaterais ou de atuar em conjunto na solução de problemas que afetem a estabilidade internacional ou regional também expressa maturidade estratégica. A efetivação do Plano Colômbia, por exemplo, demonstrou ausência de maturidade estratégica regional, pois os países sul-americanos foram incapazes de superar suas diferenças ideológicas para evitar a presença de tropas extra-regionais no subcontinente.

Por outro lado, o apoio da UNASUL a favor das reivindicações argentinas na problemática das Ilhas Malvinas/Falklands¹² e a criação da Força Conjunta Binacional Cruz del Sur¹³, composta por efetivos da Argentina e do Chile para atuar em operações internacionais de paz, seriam exemplos de maturidade estratégica.

A noção de maturidade estratégica, assim, expressa o sentimento de afirmação de prestígio regional perante a comunidade internacional, no sentido de que os países da América

¹² No discurso de abertura da X Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Celso Amorim, Ministro da Defesa do Brasil, declarou, explicitamente, o apoio do MERCOSUL, da UNASUL e da CELAC à causa argentina (AMORIM 2012c).

¹³ Formada por militares da Argentina e do Chile, a Força tem por propósito atuar em missões em qualquer parte do mundo, constituindo-se em contribuição regional às operações de paz das Nações Unidas (BRASIL, 2012a).

do Sul, por si próprios, são capazes de conduzir a solução de seus problemas políticos e estratégicos de maior gravidade, sem a interferência de poderes de fora da região.

Para posicionar a autonomia numa moldura teórico-conceitual que contenha, também, aspectos da almejada maturidade estratégica sul-americana, o desenvolvimento do capítulo está organizado em três seções, sendo que cada uma delas procurará apresentar uma resposta às seguintes indagações:

1) Uma vez que a busca pela maturidade estratégica regional pressupõe o exercício de autonomia e que esse exercício confrontará a realidade da dinâmica de poder do sistema internacional, como posicionar o conceito de autonomia numa perspectiva de relações de poder assimétricas?

2) Como se manifesta o exercício da autonomia na política internacional?

3) Como se manifesta o conceito de maturidade estratégica regional no campo da segurança e defesa da América do Sul?

2.1. A autonomia em uma perspectiva de relações de poder assimétricas

O caráter sistêmico da política internacional não permite desconectar ações regionais dos interesses oriundos do plano global. Com efeito, a busca pela maturidade estratégica regional pressupõe o exercício de autonomia externa, ação de afirmação da vontade regional que confrontará a realidade assimétrica das relações de poder do sistema internacional. Assim, é plausível refletir sobre como o conceito de autonomia posiciona-se numa perspectiva de relações de poder assimétricas.

Caso se tome por referência o princípio de ordenação¹⁴, que é um dos princípios utilizados por Waltz (2002, p. 125) para definir uma estrutura no sistema internacional, o termo autonomia ganha duas conotações diferenciadas, conforme se conceba o sistema internacional como anárquico ou hierárquico.

A primeira interpretação origina-se de perspectivas teóricas nascidas na academia anglo-saxã e relaciona a noção de *autonomia* à soberania jurídica dos Estados numa ordem internacional anárquica em que os soberanos são supostamente iguais no plano internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, pp.27-30).

¹⁴ Para Waltz, o princípio da ordenação é o mais importante para definir uma estrutura no sistema internacional, a qual seria caracterizada por dois tipos de ordenação: 1) anárquica, condição em que não haveria vínculo de hierarquia entre as unidades que compõem a estrutura; e, por oposição, a 2) hierárquica.

A segunda interpretação encontra adeptos no Brasil¹⁵ e concebe o conceito de autonomia como a condição necessária para que determinado Estado consiga conduzir sua política externa livre de constrangimentos impostos por países poderosos. Nessa segunda interpretação, o exercício da autonomia contribuiria para atenuar as limitações estruturais decorrentes de uma ordem hierárquica que condiciona a inserção internacional subordinada dos países periféricos. Este capítulo irá trabalhar com essa segunda interpretação.

Há três razões que justificam tal escolha. A primeira resulta da interpretação do próprio preâmbulo do Tratado Constitutivo da UNASUL (UNASUL, 2008a), que apresenta um sentido autonomista em relação à estrutura hierárquica do sistema internacional.

A segunda razão é simbólica, mas em muito expressa a realidade da hierarquia de poder no sistema de segurança hemisférica liderada pelos EUA, pois a criação do CDS foi precedida de visita do então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, à Washington, para apresentar a iniciativa brasileira à JID, órgão ligado à OEA¹⁶.

A terceira razão prende-se à visão de mundo de Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral das Relações Exteriores à época da criação do CDS e que teve destacada atuação no projeto brasileiro de integração regional. Uma visão de mundo de natureza crítica, cujas raízes provém do discurso centro *versus* periferia e da insatisfação do posicionamento do Brasil face às estruturas hegemônicas de poder. Uma síntese desse pensamento de cunho autonomista é encontrada nas obras *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes* e *Quinhentos Anos de Periferia*¹⁷.

Além disso, como num regime democrático o partido político no poder é apto para influir na formulação de políticas governamentais, as diretrizes do Partido dos Trabalhadores para a ação externa do Brasil também mostram a presença do pensamento crítico na formulação da política externa brasileira¹⁸ – nesse contexto, é importante lembrar que Celso Amorim, então Ministro das Relações Exteriores, filiou-se ao Partido dos Trabalhadores no segundo semestre de 2009.¹⁹

¹⁵ Alguns autores brasileiros que concebem o sistema internacional como hierárquico: Amado Luiz Cervo, Hélio Jaguaribe, José Honório Rodrigues, Luiz Alberto Moniz Bandeira e Samuel Pinheiro Guimarães.

¹⁶ Sobre a visita de Jobim ver Mello (2008).

¹⁷ Guimarães (2005; 2007).

¹⁸ Sobre a política internacional do Partido dos Trabalhadores, ver Almeida (2003).

¹⁹ A respeito da filiação de Celso Amorim, assim se expressou, à época, Ricardo Berzoini, então presidente do PT: “o ministro das Relações Exteriores filiou-se ao PT por acreditar no partido e por ter ‘compatibilidade de idéias’. Perguntei a ele sobre pretensões eleitorais, mas ele me disse: estou me filiando porque quero fazer parte de um partido que eu acredito. Ele se filiou pela compatibilidade de idéias com o partido e é uma grande satisfação ter como filiado esse extraordinário ministro” (BONIN, 2009).

Uma visão sobre autonomia externa e relações de poder

Há estudiosos da política internacional que preferem definir o sistema internacional como hierárquico ao invés de anárquico, este mais próximo do pensamento anglo-saxão. A situação de subordinação hierárquica, ainda que não formal, ajuda a agravar os constrangimentos estruturais nas relações de poder. Essa situação desfavorável à implementação de políticas externas autônomas mereceu a reflexão de Hélio Jaguaribe, Samuel Pinheiro Guimarães e de Amado Luiz Cervo.

Esses pensadores concebem, grosso modo, as relações de poder no sistema internacional a partir de uma visão crítica, a qual expressa uma reação de inconformismo ao *status quo* do poder hegemônico vigente no sistema internacional. Nessa concepção, o sistema internacional é retratado pela imagem centro *versus* periferia, na qual o poder dos países centrais provém do domínio das estruturas hegemônicas de poder,²⁰ em oposição à fragilidade estrutural dos países periféricos. Nessa imagem de referência, os EUA são o principal representante dos países do centro e aparecem como núcleo irradiador dos interesses das estruturas hegemônicas de poder, sejam elas políticas, econômicas, sociais, culturais, tecnológicas ou militares.

No que diz respeito às relações de poder, os países centrais, por dominarem aquelas estruturas, conseguem influir sobre os principais processos políticos, econômicos e tecnológicos internacionais, moldando-os a seus interesses. Nessa perspectiva, o alargamento da autonomia externa dos periféricos não convém aos interesses dos países centrais. O Brasil – a semelhança da Argentina, China e Índia – é considerado um “grande Estado periférico” (GUIMARÃES, 2007, pp. 19-22).

A visão crítica destes autores projeta-se no discurso da política externa brasileira de que o País tem condições de participar de mudanças das estruturas hegemônicas de poder, participação que não visa à contestação gratuita ou puramente ideológica à ordem estabelecida, mas sim com um sentido reformista, o de colaborar para a construção de um mundo multipolarizado, mais equânime, justo e equilibrado.

Hélio Jaguaribe

Embora a visão de Hélio Jaguaribe relacionada à questão de como um Estado periférico possa vir a obter autonomia nas relações internacionais tenha sido formulada à

²⁰ As estruturas hegemônicas de poder - político, econômico, militar, tecnológico e cultural – caracterizam-se por refletirem os interesses de um conjunto de Estados, os quais organizam o sistema internacional, seus processos e suas dinâmicas de forma a beneficiá-los por meio de estratégias de preservação e de expansão de poder, base para a consecução de seus interesses (GUIMARÃES, 2007, p. 29-34).

época da Guerra Fria, há pontos no seu estudo intitulado *Autonomia Periférica e Hegemonia Centrada* (JAGUARIBE, 1986) que merecem ser considerados para os propósitos desta dissertação. Isso se deve ao motivo de que a centralidade de seu pensamento, baseado nas relações de poder assimétricas centro-periferia, é de natureza mais estrutural do que conjuntural; portanto, de maior permanência no tempo. Além disso, nunca é por demais lembrar que as relações de poder são uma das características estruturais de maior permanência do sistema internacional.²¹ Em suma, apesar da nova conjuntura internacional do mundo pós-Guerra Fria, é possível extrair do pensamento de Jaguaribe suporte analítico para o estudo da autonomia no plano internacional.

A autonomia e o sistema imperial da Guerra Fria

Segundo Jaguaribe, o Brasil estava inserido no *sistema intrainperial americano*, termo surgido para retratar as relações centro-periferia na área de influência do poderio norte-americano. O *sistema intrainperial americano*, por sua vez, originou-se do *sistema imperial* da Guerra Fria, que dividiu o mundo em dois condomínios de poder, centrados na bipolaridade das duas superpotências de então, os Estados Unidos e a antiga União Soviética, pólos do *sistema interimperial de poder*.

Nesse sistema *interimperial*, o autor considerava existir quatro níveis decrescentes de autodeterminação dos Estados no plano internacional, do maior para o menor nível: a supremacia geral, a supremacia regional, a autonomia e a dependência. Uma das características que definiria os dois níveis de supremacia era a existência de considerável capacidade militar que permitisse tornar seus territórios inexpugnáveis. O nível da dependência abarcaria os Estados sem qualquer potencial para ascender a posições mais elevadas, pois eles estariam atrelados às decisões emanadas de países localizados no nível de supremacia geral ou regional. Essas considerações excluía o Brasil dessas três categorias.

O nível da autonomia, no entanto, não exigiria destacado poderio militar e nele poderiam ocupar posição Estados que “ dispõem de ampla margem de autodeterminação na condução de seus negócios internos e de apreciável capacidade de atuação internacional independente ”. Jaguaribe dividia essa categoria, que ele denominou de *autonomia geral*, por estar mais voltada para o plano internacional, em duas outras: a *autonomia regional*, que permaneceria restrita em determinada região e que ainda não teria adquirido vigência global e em *autonomia setorial*, esta relacionada ao exercício de vantagens comparativas no campo

²¹ Chega-se a essa simples constatação por uma rápida reflexão da enorme influência do pensamento realista no campo das Relações Internacionais.

econômico, como, por exemplo, a Arábia Saudita (petróleo). O autor incluía o Brasil no nível de *autonomia regional*.

Jaguaribe considerava que, em oposição ao sistema intrainperial soviético, o nível da autonomia só se manifestava claramente no sistema intrainperial americano, pois esse sistema permitia relações intra-imperiais abertas e fluídas, caracterizadas por “relações de hegemonia ou de preponderância que não eram estatutariamente reguladas mas decorriam de uma infinidade de formas de inter-relacionamento que com frequência tinham caráter bastante consensual ou espontâneo”.

Julgava, ainda, o sistema intra-imperial americano “como uma complexa rede de interesses inter-relacionados dentro de um enquadramento profundamente assimétrico, que privilegiava o centro em relação à periferia”, condição de assimetria estrutural possibilitada graças a seu poderio extraordinariamente superior nos campos político, econômico, militar, científico-tecnológico e cultural.

Percebe-se, até aqui, que a idéia de tornar as relações centro-periferia mais simétricas, algo como “libertar” a periferia dos constrangimentos impostos pelo centro, relaciona-se, no pensamento de Jaguaribe, a noção de autonomia. O autor admite que o posicionamento de um Estado na escala de poder mundial depende, também, dentre outros fatores, do grau em que o mesmo exerce sua capacidade de autodeterminação no plano internacional. Portanto, a autonomia não seria uma condição estática, imutável, ela poderia ser concebida como algo maior, residindo no plano estratégico das concepções dos Estados periféricos, decorrente da possibilidade de mudanças de natureza estrutural.

Jaguaribe exemplifica que a autonomia não é “uma conquista estável e permanente” pela diminuição de poder da Holanda, Bélgica, Portugal e Espanha, que perderam seus bons graus de autonomia que desfrutavam no passado e hoje dependem da União Européia (UE) para a manutenção de seus *status quo*.

A possibilidade de mudança no posicionamento da escala do poder mundial poderia ser atingida por meio da busca da autonomia, cujo acesso dependeria de requisitos de caráter estrutural e funcional. Os requisitos estruturais seriam a *viabilidade nacional* e a *permissibilidade internacional*. E os funcionais seriam a *autonomia técnico-empresarial* e o *relacionamento intra-imperial*.

Quanto aos requisitos estruturais, o termo *viabilidade nacional* refere-se à capacidade apresentada por um país para projetar-se internacionalmente. Essa capacidade seria dada por seus recursos internos humanos e naturais, grau de coesão interna e capacidade de atuação

diplomática, inclusive, disponíveis para efetivação de sua inserção internacional. Jaguaribe ressalta o papel estrutural fundamental da educação e da tecnologia como multiplicadores dos recursos disponíveis.

O termo *permissibilidade internacional* relaciona-se às condições para neutralizar ameaças externas. Essas condições são de origem interna, fundamentalmente dos campos econômico e militar, e/ou de origem externa, como por exemplo o estabelecimento de alianças estratégicas. O autor salienta que a situação geopolítica de um país e seus relacionamentos internacionais influem sobre o grau de sua *permissibilidade internacional*. Como exemplo, cita os EUA, que até a segunda metade do século XIX, em face de seu limitado poder militar, beneficiaram-se da proteção naval britânica; e a Polônia, que historicamente foi prejudicada por localizar-se próxima a poderosos (Prússia/Alemanha e Rússia).

No que diz respeito aos requisitos funcionais, estes seriam alternativos e de natureza predominantemente econômica e cultural:

[...] a) ou bem os países candidatos à autonomia logram, internamente, atingir satisfatória autonomia técnico empresarial; b) ou, compensatoriamente, logram dispor de condições favoráveis em seu relacionamento com o centro imperial, notadamente por identificações de ordem étnico-cultural. (JAGUARIBE, 1983, p. 174).

A visão de Jaguaribe, portanto, relaciona o conceito de autonomia a um sistema de poder hegemônico, centrado nos EUA. Esse sistema imporia barreiras de natureza estruturante aos Estados da periferia. No entanto, Estados periféricos, a despeito dessas barreiras, poderiam considerar a possibilidade de obter determinado grau de autonomia externa, desde que satisfizessem os requisitos de natureza estrutural e funcional supracitados.

Nesse sentido, a política externa é o instrumento pelo qual os Estados perseguem a obtenção da autonomia, desde que criadas capacidades internas. Mas nem todos conseguem persegui-la. Para alguns, a geração de capacidades internas é praticamente impossível, em face de suas limitações estruturais de natureza política, econômica, cultural e do determinismo geopolítico a que estão submetidos. Para outros, contrariamente, a busca pela autonomia é meta permanente de suas políticas externas, pelo potencial que possuem de criarem condições políticas e econômicas de fortalecimento interno, condição que lhes permite se afastar das condições de dependência.

Os efeitos da perda da autonomia

Os efeitos da perda da autonomia sobre os Estados nacionais também mereceram a atenção de Jaguaribe. Uma vez estabelecida as relações assimétricas de dependência com os

países centrais, a tendência seria o atendimento das necessidades internas por fontes externas. As conseqüências negativas da dependência econômica e cultural, essas mais fáceis de serem percebidas, manifestar-se-iam, também, na esfera política e estratégica dos Estados dependentes, cuja defesa externa, demanda fundamentalmente de natureza nacional, passaria a ser assegurada pelo centro.

Como resultado, só haveria um caminho para superar a relação dicotômica de natureza assimétrica entre centro-periferia: a implementação de políticas visando o desenvolvimento econômico nacional, ou seja, o fortalecimento ou a criação de capacidades internas. Como o fortalecimento econômico interno seria a base para buscar-se a autonomia no plano internacional, a política externa estaria a serviço do desenvolvimento nacional.

A atualização do pensamento de Jaguaribe

Com o final da Guerra Fria, Jaguaribe reformulou seu conceito sobre o *sistema intrainperial americano* e atualizou seu pensamento sobre a questão da estratificação e da autonomia nas relações internacionais. O então *sistema intrainperial americano* passou a ser designado como “império americano” e caracterizado como um campo, em sentido análogo a um campo magnético ou gravitacional: “trata-se da área em que os EUA, mediante poderosos condicionamentos, financeiros, econômicos, tecnológicos, culturais, e, quando necessários militares, compelem dirigentes de inúmeros países a seguirem uma orientação conveniente para os interesses americanos” (JAGUARIBE, 2002, p. 4).

Como resultado, o “império americano” exerceria uma hegemonia mundial parcial que seria muito beneficiada pela nova dinâmica do processo de globalização, fenômeno que o autor considera ter sido, simplesmente, decorrente da universalização do progresso tecnológico e não de um projeto de algum país ou grupo econômico. Inseridos nesse fenômeno, os EUA desfrutaram de enorme vantagem, dada a competitividade de sua economia e a sua condição de “império”. A globalização, assim, ainda segundo o autor, constitui-se, na prática, num processo de americanização do mundo.

Em função desse novo cenário do início do século XXI, Jaguaribe estabelece uma nova estratificação internacional que situa os países não mais em quatro níveis, como fizera ao tempo do confronto bipolar, mas sim em três. Apesar da diferenciação de níveis, a noção de centro e dependência é mantida. No primeiro nível – correspondendo ao centro do sistema internacional –, estão os EUA, seguidos, em menor escala, do Japão e da União Européia²².

²² Alerta-se o leitor que essa avaliação de Jaguaribe é do ano de 2002; portanto, não levou em consideração a conjuntura da crise econômica vivida pela Europa, a partir de 2010, decorrente do grave desequilíbrio da união monetária do euro.

No plano intermediário estão a China, a Rússia, a Índia e o Brasil; mas há uma diferenciação entre esses países: os dois primeiros são considerados países resistentes e a Índia e o Brasil em condições de se aproximar do nível de resistência, possibilidade que dar-se-ia ainda no curso da primeira metade do atual século, a depender de seus patamares de desenvolvimento e autonomia nacional. No nível inferior, localizam-se quase todos os demais países, na condição de dependentes. Como decorrência dessa nova estratificação, “desenha-se [...] uma alternativa entre a instituição de uma consolidada unipolaridade americana, e a emergência de um regime multipolar, em que se configurem diversos centros suficientemente autônomos de poder mundial” (JAGUARIBE, 2002, p. 5).

Ao inserir o Brasil nesse contexto futuro, o autor avalia que o país não teria condições, por si só, de resistir às inevitáveis pressões que viriam do centro hegemônico, caso tomasse a decisão de desenvolver um “projeto nacional satisfatoriamente autônomo”. Como alternativa, surgiria o caminho da integração para a consecução da autonomia:

Para Jaguaribe, ao se estabelecer parcerias entre os países dependentes da periferia, conseqüentemente afasta-se do centro, pois a aproximação política, mas principalmente a econômica, entre os periféricos possibilita a diminuição do grau de dependência ao mesmo tempo em que cria condições e soluções setorializadas de acesso ao desenvolvimento econômico a partir das capacidades internas de cada um deles. Assim, **a integração seria um instrumento de autonomia** (grifei), pois operando na lógica das relações estabelecidas pela estrutura centro-periferia na qual trabalha o capitalismo mundial, os países constroem mecanismos para atuar no sistema internacional de forma conjunta, e desta forma, contrabalançar, ou até mesmo alterar, os efeitos negativos de tal dicotomia sistêmica. (JULIÃO, 2011, pp. 62-63).

Samuel Pinheiro Guimarães

De maneira geral, os estudos de Samuel Pinheiro Guimarães estão voltados para a problemática da inserção do Brasil num sistema internacional por ele caracterizado pela dicotomia centro-periferia. Seu pensamento, portanto, aproxima-se da mesma linha de análise de Hélio Jaguaribe. Mas apesar dessa semelhança, é importante considerá-lo, pois Samuel Pinheiro Guimarães exerceu influência na formulação da política externa durante o Governo Lula, como Secretário Geral das Relações Exteriores, período de nascimento da proposta de criação do CDS.

Samuel Pinheiro Guimarães, naquele governo, foi um dos responsáveis pela continuidade do paradigma autonomista da política externa brasileira. Amado Cervo, por exemplo, considera que o pensamento crítico de Samuel teria em muito influenciado para que a

Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), nos moldes norte-americanos, não viesse a concretizar-se (CERVO, 2002, p. 456).

Guimarães (2007, p.33) conduz suas reflexões sobre as relações de poder no mundo do início do século XXI a partir da noção de *estruturas hegemônicas*, conceito que ele prefere ao de *Estado hegemônico*. Se as relações de poder centram-se em mecanismos de dominação, estes seriam melhor explicados pelo conceito de *estruturas hegemônicas de poder*, pois análises realizadas com base na noção de *Estado hegemônico* normalmente enquadram o debate na existência, ou não, de possíveis novas configurações de pólos de poder decorrentes do mundo pós-Guerra Fria, tendo os EUA como referência central de potência hegemônica: por exemplo, o mundo do século XXI será unipolar, multipolar, ou existirá um condomínio de poder?

O conceito de *estruturas hegemônicas de poder*, assim, ainda segundo o autor, permitiria que o debate sobre o poder não ficasse limitado a sua tipologia, mas que encarasse a questão dos mecanismos de dominação como forma de manutenção do *status quo* internacional a favor dos países mais poderosos:

O conceito de ‘estruturas hegemônicas de poder’ é mais flexível e inclui vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados, a possibilidade de incorporação de novos participantes e a elaboração permanente de normas de conduta; mas, no âmago dessas estruturas, estão sempre os Estados nacionais. (GUIMARÃES, 2007, p.33).

As *estruturas hegemônicas de poder*, argumenta o autor, seriam as responsáveis pela permanência das relações assimétricas de poder centro-periferia ainda hoje verificadas no sistema internacional. A desigualdade dessa relação torna-se cada vez mais explícita pela concentração de poder nos planos tecnológico, econômico, militar e ideológico, que é altamente favorável aos Estados que ocupam o núcleo das estruturas hegemônicas de poder, motivo pelo qual a visão do autor está concentrada na compreensão de seus mecanismos de dominação.

O pensamento crítico do autor aponta para a expansão econômica e política da Europa, a partir do século XV, como a origem da formação das estruturas hegemônicas de poder, impulsionada que foi pela formação dos Estados Nacionais. Desde então, a dinâmica da economia mercantil, inicialmente, e, posteriormente, o capitalismo industrial e financeiro, sustentados pelo desenvolvimento tecnológico, cujo principal marco de diferenciação assimétrica global foi a Revolução Industrial, propiciaram tremendo acúmulo de capital aos países do centro do sistema, o qual lhes permitiu a obtenção de um exponencial diferencial de

poder em relação aos países periféricos. Essa diferença de poder se agrava cada vez mais pela aceleração do conhecimento científico e tecnológico, cujas principais tecnologias sensíveis permanecem sob o domínio dos países centrais (GUIMARÃES, 2007, p.33).

Ainda segundo o autor, os países centrais influem diretamente ou exercem a dominação dos principais processos decisórios internacionais por meio de estratégias de preservação das estruturas hegemônicas de poder²³, as quais contribuem para enfraquecer a autonomia dos países periféricos, seja pela redução de sua liberdade de manobra em fóruns multilaterais, seja pelo fortalecimento da presença global ou regional de interesses hegemônicos.

Como resultado, a maioria dos países da periferia do sistema não apresenta condições de resistir aos interesses das estruturas hegemônicas de poder, condição de debilidade que poderia ser superada pelos denominados Grandes Estados Periféricos. Estes situam-se numa categoria especial de países situados entre o centro e a periferia. Argentina, Brasil, China e Índia são exemplos de países situados nessa categoria. A capacidade de gerarem condições políticas e econômicas para atingir os requisitos estruturais e funcionais de superação de dependência, enunciados por Hélio Jaguaribe, seria a principal característica dos países situados nessa categoria especial.

Em síntese, Samuel Pinheiro Guimarães considera a possibilidade de transformação nas relações de poder centro-periferia, tornando-as mais justas e equilibradas. Na política internacional, essa possibilidade manifestar-se-ia por meio da articulação entre os Grandes Estados Periféricos, de forma a defender interesses comuns, no sentido de que uma ordem multipolar venha a prevalecer no sistema internacional do século XXI. A autonomia, assim, beneficiada pela busca de uma ordem multipolar, poderia ser atingida pela consecução daquilo que o autor chama de objetivos finais dos Grandes Estados Periféricos:

[...] como o objetivo estratégico das estruturas hegemônicas de poder é a sua própria preservação e expansão [...], os grandes Estados periféricos teriam como objetivos finais, estratégicos, participar dessas estruturas hegemônicas – de forma soberana e não subordinada – ou reduzir seu grau de vulnerabilidade diante das ações dessas estruturas. (GUIMARÃES, 2007, p. 161).

²³ O autor aponta cinco estratégias de preservação das estruturas hegemônicas e de expansão de poder, assim denominadas: expansão das agências internacionais; cooptação e fragmentação; geração de ideologias; formação de elites; e, difusão ideológica (GUIMARÃES, 2007, p. 35-35).

Amado Luiz Cervo

Cervo também posiciona a autonomia nas relações de poder assimétricas como um instrumento da política exterior do Brasil, destinada a criar as melhores condições para apoiar o desenvolvimento nacional, única forma de superar as amarras estruturais.

A interpretação de sua visão indica que a autonomia tem por principal propósito a soberania e a independência do país. No relacionamento econômico entre o Brasil e os EUA, por exemplo, estaria caracterizada uma relação de dominação e dependência na medida em que “o mercado brasileiro absorve produtos e serviços norte-americanos reforçando a superioridade organizacional e tecnológica alheia, enquanto o núcleo duro nacional estagna em nível inferior” (CERVO, 2008a, p. 227).

Seus conceitos de Estados Desenvolvimentista, Normal e Logístico, formulados para estudar as linhas de força da ação externa brasileira, também recebem um olhar do ponto de vista da autonomia: os primeiro e último conceitos tratam de manter a autonomia, pois reforçam o núcleo duro da economia e priorizam a inserção internacional autônoma, ao passo que o conceito intermediário submete o Estado nacional aos interesses do capitalismo dos centros hegemônicos de poder.

Mas não é somente no campo da economia que Cervo registra posições de autonomia frente aos EUA. Na área de segurança e defesa, o Brasil mantém sua autonomia decisória na escolha de políticas próprias de enfrentamento do terrorismo, de emprego das Forças Armadas em operações de paz, no combate ao narcotráfico e nas calamidades civis; além de procurar evitar o aprofundamento do quadro institucional de segurança hemisférico, para não correr o risco de sofrer pressões frente a ator mais poderoso:

Apesar de desafios e divergências na América do Sul, não se vislumbra nem a necessidade nem a possibilidade de uma agenda de segurança hemisférica, porquanto as divergências com os Estados Unidos, que promovem o choque de civilização, o unilateralismo e o aliciamento de terceiros Estados à própria visão de segurança revelam-se incompatíveis com a filosofia política sul-americana. (CERVO, 2008a, p.148).

Cervo igualmente desafia modelos teóricos formulados a partir de uma perspectiva do centro do sistema. O pensador brasileiro adverte que a utilização pura e simples dessas teorias, sem uma leitura crítica da carga ideológica nelas contidas, poderia vir a acentuar o fenômeno da dependência cultural entre os povos e reforçar padrões de dominação entre exploradores e explorados. O autor sugere, então, que a utilização de conceitos em relações internacionais – por terem maior aderência à realidade nacional e regional, ao invés das teorias de relações internacionais, estas mais abstratas e pretensamente universalistas –

melhor expressaria os condicionamentos políticos, econômicos, sociais, culturais e estratégicos para a inserção internacional autônoma de países da periferia (CERVO, 2009, p. 41-66).

2.2. O exercício da autonomia na política internacional

Discutir a autonomia externa sob o enfoque da política de poder no sistema internacional pressupõe a admissão de que a condução de uma política externa livre de constrangimentos impostos por países poderosos é uma das condicionantes facilitadoras para a consecução de interesses no plano internacional. O Estado que dispõe de maior grau de autonomia apresenta maior liberdade de ação externa para a implementação de seus interesses.

Nesse sentido, a visão sul-americana sobre o conceito de *autonomia* permite, grosso modo, empregar o termo com o sentido geral de independência, determinação e afirmação do interesse nacional para a consecução de objetivos na esfera internacional. O que está por detrás do conceito é a possibilidade de conduzir uma política externa livre de constrangimentos externos.

O termo autonomia, nesse caso, não deve ser interpretado como independência soberana no plano internacional, mas sim como “a margem de discricionariedade que um Estado tem para adotar as medidas que bem queira” (LUPI, 2001, p. 303). Esse entendimento serve de categoria analítica para posicionar o conceito de autonomia diante da dinâmica da política de poder do sistema internacional, a qual contrapõe Estados com diferentes interesses e distintas capacidades de poder.

A interpretação dos estudos de Morgenthau (2003), Wight (2002) e Nye (2011) permite afirmar que o exercício do poder é fator determinante para a obtenção de resultados desejados na dinâmica da política internacional. Os Estados procuram criar as melhores condições para usufruir de máxima liberdade de manobra diplomática para a aplicação de seu poder nacional, situação vantajosa que lhe será favorecida pelo exercício da autonomia externa. A posse de autonomia no plano internacional é condição que facilita a consecução de objetivos de política externa, cujos resultados relacionam-se diretamente ao grau de autonomia disponível: quanto maior for este grau, melhores serão os resultados alcançados.

Os graus de autonomia situam-se numa escala que contempla situações que variam do amplo exercício da autonomia externa até de constrangimentos totais à plena liberdade de ação. Os graus dessa escala resultam da convergência ou da divergência de interesses dos

países mais poderosos: quanto maior a convergência menor a capacidade da periferia resistir a pressões internacionais; quanto maior a divergência, maior será a possibilidade do exercício da autonomia periférica; resultam, também, de interesses de organizações internacionais e da vontade política de resistir ou não aos constrangimentos impostos.

A política internacional fornece exemplos de situações que caracterizam graus distintos de autonomia externa. Em janeiro de 1991, a convergência de interesses de países poderosos com interesses basilares da própria Organização das Nações Unidas conferiu às Forças da Coalizão, lideradas pelos EUA, alto grau de autonomia externa para a invasão do Iraque. Em agosto de 2003, contrariamente, os Estados Unidos, mesmo diante da ausência de consenso da comunidade internacional, decidiram, unilateralmente, pela segunda invasão do território iraquiano. Esse caso também caracteriza o exercício de plena autonomia externa, porém em conjuntura diferente da primeira invasão. O exercício da autonomia não decorreu da convergência de interesses da comunidade internacional, mas sim da vontade e da determinação política interna de um Estado transferida para o plano internacional, que não hesitou em agir mesmo diante da possibilidade de sofrer constrangimentos internacionais por ter agido à margem do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em março de 2011, durante a guerra civil que levou à derrubada de Muammar Kadafi, a autonomia decisória da OTAN ficou demonstrada pela execução de ações militares que foram além do estritamente permitido na Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas que aprovou o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea no espaço aéreo líbio²⁴. Essas duas últimas situações retratam a realidade da hierarquia de poder na política internacional, particularmente no campo da segurança.

A mesma hierarquia de poder que facilita a liberdade de ação dos Estados mais poderosos impõe limites à conduta externa dos mais fracos. A política internacional de controle da proliferação nuclear serve para exemplificar a questão, uma vez que o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) estabelece, juridicamente, quais os Estados que podem possuir armamento nuclear, servindo de base para legitimar constrangimentos internacionais sobre aqueles Estados que resolvam, por decisão soberana, desenvolvê-las: “Os Estados não são formalmente iguais ainda se considerarmos situações menos formais [...]” (ESCUDÉ, 1998, p. 62 apud VIGEVANI, 2011, p. 28). Aqui, não se trata de entrar no mérito de ser a

²⁴ À época, o Brasil manifestou profunda preocupação com a Resolução 1973, do Conselho de Segurança da ONU, por considerar que seu texto não levava em conta a possibilidade de gerar mais violência, por conta do estabelecimento de uma zona de exclusão aérea sobre o território líbio. Ver Brasil (2011).

favor ou contra armas nucleares, apenas destacar que o grau de autonomia externa de um Estado normalmente está associado à disponibilidade de seus recursos de poder.

Os exemplos acima procuraram mostrar que o exercício de autonomia externa manifesta-se como instrumento de poder nas relações hierárquicas do sistema internacional. Devido à condição hierárquica do sistema, os Estados que dele fazem parte podem ser divididos em dois grupos: o dos países ditos centrais – aqui entendidos como sendo aqueles que dispõem de adequados recursos de poder para influir nos principais processos de construção da ordem internacional – e os denominados de periféricos, que são aqueles que não dispõem de tais recursos e, por isso mesmo, adotam posturas e dinâmicas diferenciadas quanto ao modo de sua inserção internacional.

O grupo dos periféricos subdivide-se em dois subgrupos: o dos países que almejam influir na construção da ordem internacional, dada as suas potencialidades estratégicas e visão de mundo, características que não lhes permitem ficar alheio ao dinamismo da política internacional; e aqueles que se resignam a posição terciária, de expectador passivo da ordem internacional. Os países desse primeiro subgrupo, aí está o Brasil, apresentam características de recursos de poder que lhes indicam a possibilidade de assumir patamares mais elevados na hierarquia de poder mundial²⁵. Ao contrário, os países do segundo subgrupo não vêem a sua inserção internacional como aspecto relevante no quadro de suas relações exteriores.

As diferentes posições ocupadas na escala hierárquica do poder mundial refletem-se no modo pelo qual os países conduzem sua inserção internacional. Os países centrais, por disporem de poder para tal, planejam sua inserção internacional de forma a aumentar ou, no mínimo, a preservar seus *status quo*. São países que desfrutam, normalmente, de liberdade de ação para implementar suas estratégias de ação externa. Os países da periferia, por seu turno, projetam estratégias de inserção internacional para tentar modificar seu posicionamento na hierarquia global. São países que desfrutam de pouca liberdade de ação externa e são mais vulneráveis aos constrangimentos internacionais; daí, a importância de conceberem o exercício de autonomia externa como fundamento de sua inserção internacional.

Na década de 1950, Araújo Castro estudou as limitações externas do Poder Nacional para a consecução dos interesses do Estado. Apesar de ter sido produzido na conjuntura da Guerra Fria, o estudo permanece atual, pela realidade das relações de poder na política internacional:

²⁵ Desde a década de 1970, o Brasil recebe avaliações sobre o seu poder nacional. O Prof. Ray Cline, então diretor do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade de Georgetown, na sua fórmula sobre a mensuração de poder, assim posicionava o Brasil: “URSS, EUA, Alemanha Ocidental, França, China, Brasil, Japão, Índia, México, Argentina” (MATTOS, 1977, p. 133; NYE, 2012, p.24).

[...] seria impossível desconhecer que ainda vivemos em pleno domínio da *política de poder*. Cada Estado poderá ter apenas um voto nas grandes Assembléias internacionais, mas atrás de cada Delegado estão idealmente representadas as Forças Armadas, as alianças, os recursos econômicos, naturais e tecnológicos de cada país. (AMADO, 1982, p. 13).

2.3. A manifestação do conceito de maturidade estratégica regional no campo da segurança e defesa

É possível conjecturar que a maturidade estratégica no âmbito integracionista da UNASUL manifesta-se por meio da cooperação, pois nas relações internacionais o relacionamento cooperativo é o único que proporciona condições para que Estados troquem seus interesses egoísticos por ganhos coletivos, estes aqui representados pelo fortalecimento do processo de integração.

Se a maturidade estratégica contribui para o fortalecimento da integração sul-americana e esta, a integração, constitui-se em interesse coletivo, aquela dependerá do contexto da cooperação no qual os sócios do projeto integracionista encontram-se envolvidos. Quanto maior o grau de cooperação melhores serão as condições para o exercício dessa maturidade, que é interesse de todos. Essa lógica de relacionamento cooperativo origina-se do fundamento da teoria da cooperação que concebe a superação dos interesses egoísticos dos países – provenientes da competição entre si ou de suas ações unilaterais – pelas recompensas mútuas resultantes da cooperação (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JR, 2003, p. 643).

2.3.1. O sentido da cooperação no âmbito do CDS

No processo que levou à criação do CDS, faz-se necessário interpretar o sentido da cooperação em matéria de defesa pela ótica da instrumentalidade do projeto de integração regional brasileiro, pressuposto desta pesquisa e que serve de argumento central para o último capítulo. Por ora, basta adiantar que essa perspectiva concebe a integração sul-americana como meio de projeção internacional para um melhor posicionamento global do bloco sul-americano. A lógica da instrumentalidade está em que o regional é o meio e o global é o fim. É uma ótica de matriz realista, que visa o atendimento do paradigma universalista da política externa brasileira e que precisa de autonomia para criar as melhores condições de inserção do País no mundo multipolar deste novo século.

A respeito dessa multipolaridade – e tendo por referência a noção de *balanceamento do poder* – Celso Amorim, Ministro da Defesa, em sua análise das implicações das transformações globais em curso sobre o pensamento estratégico de defesa brasileiro, avalia

que encontra-se em andamento uma verdadeira redistribuição do poder mundial e que associações de Estados contribuem para mitigar a preponderância de uma única potência:

A maioria delas [das associações de Estados] assumiu uma dimensão regional, com ênfase em aspectos econômicos, mas com indiscutíveis implicações políticas. A União Européia – em que pese às dificuldades do momento – é a mais notável. Mesmo aqui, na América do Sul, demos passos importantes, com a preservação (sempre difícil) do MERCOSUL e a criação da UNASUL. [...] Conhecemos, por experiência histórica, os riscos que acompanham a organização das relações internacionais em ordem unipolar ou bipolar. Trabalhamos, assim, para o fortalecimento da multipolaridade, que, em tese, reduz as vulnerabilidades e aumenta as margens de liberdade para a ação externa do Brasil [autonomia]. (AMORIM, 2012b).

A instrumentalidade do projeto regional brasileiro concebe, assim, a América do Sul como uma futura unidade política de poder, cuja construção depende da ausência de conflitos entre os países da região. A cooperação em matéria de defesa inscreve-se nessa instrumentalidade como ferramenta para a manutenção e a consolidação da paz regional, pois ela colabora para a criação de laços de confiança entre os países sócios do projeto.

Nesse sentido, uma interpretação para a cooperação na inserção de segurança e defesa no projeto brasileiro relaciona-se à motivação original do pensamento funcionalista da integração, de David Mitrany: a busca pela paz por meio da integração de determinadas funções dos Estados, como por exemplo os transportes, as comunicações e atividades econômicas. Não foi sem razão, aliás, que o marco maior do início da integração européia começou por uma comunidade do carvão e do aço, insumos sem os quais a produção da indústria de guerra fica abalada.

Na América do Sul, a criação de ambiente propício para a evolução do processo de integração regional está ligada ao apaziguamento das históricas tensões entre Argentina e Brasil, iniciado mesmo antes da democratização da região, como aponta Vizentini (2007, p. 82) :

No início dos anos 80, o acercamento Brasil-Argentina viria a ser a espinha dorsal da integração regional, coroada com a constituição do MERCOSUL em 1991. Ao contrário do que se pensa, este acercamento não é o resultado da democratização, mas fruto de um processo anterior e bem mais complexo e profundo, do qual a redemocratização constitui apenas um dos aspectos. Os primeiros acordos de cooperação foram firmados em 1979 e 1980, por Videla e Figueiredo. (apud. MATHIAS, p. 228).

O pensamento funcionalista de David Mitrany foi ampliado pela escola neofuncionalista de Ernest Haas²⁶, o qual confere “maior importância ao sentido político da cooperação. Para ele, a busca da integração resultaria da ação de elites no âmbito governamental e no privado, estando pautada por uma visão pragmática de expectativas de ganho indutora de novas formas de ação política ” (VAZ, 2002, p. 31).

Essa visão pragmática de expectativa de ganhos com a integração juntou-se aos padrões de conduta do realismo e do pragmatismo da política externa brasileira no sentido de aproveitarem um processo integracionista já em curso para a criação de um arranjo regional multilateral de segurança e defesa, o CDS, que viesse a criar novos mecanismos de cooperação, consolidar e fortalecer os já existentes. A IV Reunião Ordinária do CDS, realizada na cidade de Lima, em novembro de 2012, destacou a importância da cooperação para os propósitos maiores da instituição, ao “ratificar sua decisão de fortalecer a América do Sul como uma zona de paz, através da cooperação em matéria de defesa” (UNASUL, 2012).

2.3.2. A cooperação em defesa a serviço da maturidade estratégica regional

Nesta discussão, a cooperação regional em matéria de defesa está sendo tomada como instrumento facilitador da consecução da maturidade estratégica sul-americana. O sucesso dessa maturidade estratégica, por sua vez, depende da superação de dois tipos de desafios. O primeiro reside no próprio plano regional e é de fundo ideacional: trata-se da modificação de padrões de comportamentos relacionados à cultura estratégica dos países sul-americanos, centrada em condicionamentos mentais do tipo *amigo x inimigo* e em relacionamentos nos quais a competição e a desconfiança sempre estão presentes. O segundo desafio é essencialmente de natureza política e provém do plano externo: a influência de poderes extra-regionais sobre Estados específicos ou sub-regiões tende a enfraquecer o processo de integração em curso. O caminho para a maturidade estratégica passaria, portanto, pela criação de uma unidade regional de pensamento de defesa e pelo fortalecimento de laços de interesses entre os países sul-americanos para dificultar influências externas.

Quanto ao primeiro desafio, superar uma mentalidade de defesa de natureza *hobessiana*, Sondhaus (2006) e Katzenstein (1996) argumentam que os interesses de segurança são definidos como respostas mentais a condicionamentos culturais, os quais refletem padrões de normas e identidades.

²⁶ Ernest Haas (1924-2003) era outro teórico da Integração. Identificava-se com a vertente neofuncionalista das teorias de integração. Se David Mitrany concebia a cooperação de uma perspectiva mais técnica, por meio da aproximação de determinadas funções, Haas via um sentido político na cooperação entre os Estados.

Na América do Sul, esses condicionamentos culturais são influenciados por ressentimentos históricos oriundos, em grande medida, de contenciosos territoriais²⁷ que, sob determinadas condições políticas, particularmente a necessidade de criar unidade política interna, são securitizados ao máximo, criando as condições para que uma questão política ganhe um caráter de ameaça externa, transformando-se em assunto de defesa.

Buzan e Waver (2003, pp. 304-339) identificam a existência de contenciosos territoriais na América do Sul, embora reconheçam o subcontinente como caracterizado pela baixa incidência de conflitos armados interestatais. No entanto, as conclusões das pesquisas de Vasquez (2009, p 406) sobre as causas da guerra mantém a América do Sul no radar dos conflitos, pois elas apontam para disputas territoriais fronteiriças como a motivação de maior probabilidade de ocorrência de guerras entre Estados, mesmo na atualidade. Esse aspecto recomenda ao projeto regional brasileiro de integração a necessidade de preocupar-se com a implementação de mecanismos de confiança mútua regional.

Quanto ao segundo desafio, recorre-se ao conceito de mecanismo de penetração²⁸ para a compreensão de que superpotências, mesmo quando não contíguas a determinada região, tem capacidade para influir sobre seus processos de securitização. Considerando determinada região, a penetração ocorre quando determinado Estado alinha-se com potências extrarregionais.

A existência de rivalidades regionais, de políticas de balanço de poder ou de ausência de unidade política regional favorece a ativação desse mecanismo, o qual é prejudicial ao exercício da maturidade estratégica regional. Na América do Sul, a crise diplomática regional, do ano de 2009, decorrente da renovação do acordo bilateral de permanência na Colômbia de efetivos militares norte-americanos, pela concessão de novas bases de operação, é exemplo dos efeitos negativos do mecanismo de penetração sobre a unidade política regional.

Não requer muito esforço perceber que a solução dos dois desafios está relacionado à intenção de criação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que Ugarte (2010, p. 27) considera ser o objetivo geral mais importante do CDS. Essa solução encontra amparo teórico na perspectiva construtivista das Relações Internacionais de Wendt (1999). O argumento construtivista de que idéias compartilhadas influem na formação das identidades e

²⁷ Os seguintes contenciosos territoriais integram o repertório de interesse dos estudos estratégicos de defesa da América do Sul: Guajira-Zulia (Colômbia x Venezuela), Guiana-Essequiba (Venezuela x Guiana), Vale do Rio Cenepa (Peru x Equador), Arica (Chile x Peru e Bolívia), Chaco Boreal (Paraguai x Bolívia), Malvinas/Falklands (Argentina x Grã-Bretanha) e Canal de Beagle (Argentina x Chile). Ver Saint-Pierre (2007, p.79) e Souza (2008,p. 2).

²⁸ Conceito apresentado em Buzan e Waver (2003, p. 46). Segundo os autores, a penetração ocorre quando potências extra-regionais provocam alinhamentos de segurança dentro de determinada região.

de que os agentes definem seus interesses em função de suas identidades justifica a importância que é conferida à cooperação regional e ao fomento de medidas de confiança mútua no âmbito do CDS, pois essas auxiliam a criar o ambiente de mudança comportamental.

Aliás, a interpretação dos verbos que operacionalizam os objetivos gerais e os específicos do CDS permite inferir que a sua energia impulsionadora está centrada muito mais nas forças ideacionais do que nas materiais: “consolidar a América do Sul como uma zona de paz [...]; construir uma identidade sul-americana [...]; gerar consensos [...]; avançar gradualmente [na construção de uma visão comum em matéria de defesa] [...]; promover o intercâmbio [...]; estimular o intercâmbio [...]; compartilhar e intercambiar experiências [...] (UNASUL, 2008b).

Uma série de iniciativas retrata a perseguição da maturidade estratégica regional propiciada pela cooperação em matéria de defesa²⁹. Apenas para citar aquelas que mais se aproximam da construção de uma identidade sul-americana de defesa – por incidir diretamente na conformação de idéias e valores comuns: a abertura do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa do Conselho de Defesa Sul-americano (CEEDCDS), localizado em Buenos Aires, no ano de 2010 (UGARTE, 2010, p. 35); o funcionamento da primeira edição do Curso Avançado de Defesa Sul-americano (CAD-Sul), conduzido pela ESG, no Rio de Janeiro, no ano de 2012 (BRASIL, 2012b); a previsão de realização de um fórum para tratar de Políticas e Estratégias de Defesa regionais, no ano de 2013, na Bolívia (UNASUL, 2012) ; e, a realização de estudos para a criação da Escola Sul-americana de Defesa (UNASUL, 2013).

A publicação de Livros Brancos de Defesa numa região que se encontra inserida num processo de integração transmite mensagem de transparência de intenções, o que auxilia na construção de laços de confiança mútua entre os países sul-americanos. No Livro Branco de Defesa Nacional do Brasil (LBDN), publicado no ano de 2012, sua mensagem de abertura ressalta a importância da cooperação no contexto da inserção da segurança e defesa no projeto brasileiro de integração:

O Livro Branco de Defesa Nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul. Poderá, nesse sentido, ser um instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul-americano que possibilite a

²⁹ Os Planos de Ação do CDS, de edição anual, trazem uma lista completa das atividades do Conselho. Disponível em <http://www.unasurcds.org/>.

opção por soluções pacíficas e a conseqüente eliminação de hipótese de guerra. (BRASIL, 2012c).

E foi com o propósito de fortalecer o processo de integração regional que o Brasil modificou seu discurso de defesa, para adaptá-lo à uma nova realidade de sua inserção regional de segurança e defesa, cuja tendência sinaliza para a possibilidade da formação de uma futura comunidade de segurança sul-americana.

Essa possibilidade surge da institucionalização do processo integracionista em curso, que lança sementes para a materialização do ensinamento de Deutsch (1978, p. 259) de que o principal requisito para o surgimento de uma comunidade de segurança entre Estados de uma mesma região é a percepção da crescente inconveniência e improbabilidade de guerra entre os membros do grupo.

Nesse sentido, o pensamento de defesa brasileiro contribui para a consolidação da maturidade estratégica regional, na medida em que elege para a América do Sul a estratégia de cooperação e dirige o discurso da necessidade de capacidades militares dissuasórias para o plano internacional: “O Brasil se considera e é visto internacionalmente como um país amante da paz, mas não pode prescindir da capacidade militar de dissuasão e do preparo para defesa contra ameaças externas. Não é possível afirmar que a cooperação sempre prevalecerá sobre o conflito no plano internacional” (BRASIL, 2012c, p. 11).

Tendo em vista as particularidades da evolução histórica do processo político sul-americano, a consolidação das instituições democráticas nos países da região também é preocupação do CDS, pois instabilidades políticas internas apresentam grau de potencialidade para afetar a estabilidade política regional. Instabilidades políticas domésticas, via de regra, comprometem o diálogo e retardam processos em curso. Essa particularidade influi sobre a maturidade estratégica regional, uma vez que os processos que nela ocorrem dependem de diálogo franco e aberto. Gama (2010, p. 350) identifica na consolidação democrática sul-americana características que favorecem a maturidade estratégica e a autonomia regional:

Nenhum país pode ficar indiferente à sorte da democracia e da estabilidade social de seus vizinhos. Toda região tem um interesse legítimo em buscar soluções democráticas para situações de instabilidade, assim como em articular soluções pacíficas para situações de conflito. A região que não logre desenvolver essa capacidade endógena de influência e de atuação coletiva diante de situações de risco à democracia, à paz e à estabilidade institucional tenderá sempre a ser conduzida a reboque de interesses de outras esferas de poder.

2.4. Conclusão parcial

Após ter posicionado o conceito de autonomia numa moldura teórica de interesse dos propósitos desta dissertação, cabe agora sintetizar as referências conceituais que orientam e limitam a amplitude desta análise reflexiva que procura compreender a presença da autonomia no processo de criação do CDS.

Diferentemente da perspectiva mais tradicional das Relações Internacionais, o sistema internacional é aqui tomado como hierárquico; não como anárquico. Essa visão da presença de uma hierarquia de poder nas relações entre os Estados permite que o conceito de autonomia seja interpretado pela ótica de quem não se situa no centro do sistema, mas que apresenta potencial estratégico para almejar um melhor posicionamento na escala de poder mundial. A autonomia passa, então, a ser considerada como uma condição que permite o exercício de uma política externa a mais livre possível para a consecução de interesses no plano internacional.

Ao referenciar o sistema internacional pela ótica da hierarquia, a partir de um posicionamento periférico, a atenuação das relações assimétricas de poder transforma-se num dos propósitos de maior envergadura da ação externa. Isso fica patente no caso do Brasil, que sempre perseguiu a autonomia para colocar a sua política externa a serviço do desenvolvimento. Atualmente, essa meta persiste, acrescida de novos e desafiadores ingredientes, como a possibilidade do País participar da construção da multipolaridade do século XXI.

A criação do CDS é um marco da inserção da função defesa no processo da integração sul-americana, cujo propósito maior, consubstanciado na UNASUL, é o fortalecimento da multipolaridade global por meio da construção de um bloco de poder sul-americano. No campo da segurança e defesa só faz sentido falar em bloco de poder diante da existência de uma unidade orgânica de pensamento estratégico de defesa. Daí a importância do CDS perseguir a maturidade estratégica regional, cuja ferramenta primordial é a cooperação em matéria de defesa.

CAPÍTULO 3

A AUTONOMIA COMO FUNDAMENTO INSPIRADOR DA CRIAÇÃO DO CDS

Este capítulo argumenta que a autonomia inspirou a motivação da iniciativa brasileira que resultou na criação do CDS. Para tal, trabalha com o conceito de autonomia relacionado à idéia da condição de um país ter capacidade de conduzir seus interesses nacionais no plano internacional com maior margem de manobra diplomática diante de Estados mais poderosos.

Embora essa noção não vincule-se diretamente ao Estado mais poderoso do sistema internacional, cabe admitir que é difícil separá-la da imagem dos EUA, pois este é pólo do principal eixo de relações assimétricas de poder no qual o Brasil está inserido em plano inferior. Forçoso, então, é reconhecer que a noção de autonomia que inspirou o desenvolvimento deste capítulo é dirigida aquele país, centro irradiador das políticas de segurança hemisférica, perante as quais a América do Sul gostaria de ter maior autonomia.

Os argumentos deste capítulo serão desenvolvidos com base em três premissas, sendo que cada uma delas será discutida separadamente, por seção:

1) a primeira relaciona-se ao fato de que a criação do CDS decorreu do próprio processo de fortalecimento da UNASUL; portanto, traços de autonomia podem ser buscados no nível político da evolução do processo de integração regional;

2) a segunda decorre da observação de que a conjuntura regional de segurança e defesa, particularmente a do ano de 2008, apresentou elementos de natureza autonomista que contribuíram para acelerar o processo de criação do CDS;

3) a terceira baseia-se na constatação de que a END apresenta recomendações de natureza autonomista relacionadas ao fortalecimento do processo de integração regional.

3.1. Autonomia no processo de integração regional

O sentido da integração regional coloca o CDS, por meio da UNASUL, no contexto maior do fortalecimento do processo de integração sul-americana, a qual foi concebida originalmente no marco dos fenômenos da *regionalização* e da *globalização*, tendo o MERCOSUL como sua primeira e principal manifestação e o insucesso da ALCA como exemplo do exercício da autonomia num processo de integração regional:

O modelo de integração do MERCOSUL como união aduaneira imperfeita favoreceu, portanto, o Brasil, em termos de ganhos e perdas. O Brasil conservou sua autonomia decisória e soube usar o bloco em outros quadrantes. Não avançou quanto desejava na construção do bloco sul-

americano em seu benefício, porém **retardou o prejudicial bloco hemisférico** (grifei). (CERVO;BUENO, 2002, p. 488).

Cervo (2008a, p. 152) considera que os fenômenos da *globalização* e da *regionalização* são tendências das relações internacionais do pós-Guerra Fria. A *globalização* exerceria uma função de convergência entre as nações, a partir da aceitação universal dos princípios gerais que regeriam essa ordem globalizada: o capitalismo como ordem, o liberalismo como ideologia e a superioridade estratégica norte-americana como segurança.

Em contrapartida, a *regionalização* apresentar-se-ia como um contrapeso à *globalização*, uma espécie de proteção dos mais fracos contra os efeitos assimétricos provocados pela convergência da globalização. A formação de blocos regionais, então, limitaria o alcance global dessa convergência, com reflexos, também, no campo da segurança e defesa, particularmente na opção do grau de autonomia a adotar frente à superioridade estratégica norte-americana.

Divergências quanto ao grau de autonomia aceitável perante a influência hegemônica dos EUA no campo da segurança e defesa regionais estiveram presentes no processo de regionalização que dominou a década de 1990, expondo contradições conceituais entre a Argentina e o Brasil. Segundo Cervo (2008a, p. 141), Carlos Saúl Menem (1989-1994) entendia o projeto comum de integração como estratégia de deslocamento da responsabilidade do exercício da segurança sub-regional para os EUA, ao contrário de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que o concebia em sentido contrário: o “de exclusão da ingerência norte-americana nas soluções de segurança requeridas regionalmente.”

A contradição existente no grau de autonomia aceitável explicitava a herança das *forças profundas* da história, em que a rivalidade geopolítica no Prata se fazia sentir pela intenção de Menem de “canalizar a influência e o poder norte-americano sobre a área, [...] [para] substituir o Brasil nesse papel histórico”. Se Menem admitia a influência norte-americana na segurança regional para usufruir os benefícios de uma política de prestígio alinhada com a potência hegemônica, Cardoso apresentava uma concepção mais autonomista, à medida em que “concebia a segurança diluída em seu conceito de América do Sul, uma unidade política, econômica e estratégica em condições de controle do próprio destino”. Como resultado, o processo de integração regional, desde seus anos iniciais, foi conduzido no sentido de construir medidas de confiança mútua com a Argentina, “na expectativa de alicerçar sobre o MERCOSUL uma projeção ampliada à América do Sul em condições de contrabalançar a hegemonia norte-americana” (CERVO, 2008a, p. 141).

É interessante observar que essa posição de autonomia em relação à influência norte-americana nas políticas de segurança regionais, ainda que meramente no campo político e diplomático, manifestou-se mesmo durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso³⁰ – considerado por muitos analistas como um governo mais próximo aos EUA, pela conformação da agenda econômica nacional ao projeto global neoliberalizante. As reações de autonomia efetivaram-se pelas dificuldades impostas pelo Brasil à aceitação integral da agenda estadunidense de securitização do combate ao narcotráfico na região e à conversão das Forças Armadas em polícias de fronteira” (SVARTMAN, 2012, p. 35).

Jaguaribe (2002, p.4) reforça a noção de uma autonomia regional contra influências de natureza hegemônica. O autor avalia que a hegemonia norte-americana é decisivamente beneficiada pelo processo de globalização, dada a elevada competitividade da economia dos EUA. Essa circunstância, aliada à liderança mundial do país, transforma, na prática, o processo de globalização num “processo de americanização do mundo”, apesar de saber-se que a globalização não foi projetada por nenhum país ou grupo econômico – simplesmente é o resultado da universalização do progresso tecnológico.

A realização da Primeira Reunião de Cúpula dos Presidentes da América do Sul, em Brasília, no mês de setembro de 2000, inaugurou um processo de fortalecimento da integração regional que passou a ganhar contornos políticos de maior alcance, que objetivava a “reafirmação da identidade própria da América do Sul como região”, conforme declarou, em 2001, o próprio Presidente Fernando Henrique Cardoso (BANDEIRA, 2008, p. 10).

Não se deve perder de vista que, à época, a intenção de fortalecer os laços políticos sul-americanos confrontava-se com a iniciativa norte-americana da ALCA: “o MERCUSUL é mais que um mercado, o MERCOSUL é, para o Brasil, um destino, [ao passo que a ALCA] é uma opção, a qual o Brasil poderia aderir ou não”, conforme expressão do Presidente.

Essa conjuntura é propícia para caracterizar o sentido da autonomia presente na continuidade do processo de integração regional conduzido pela política externa brasileira. Moniz Bandeira, ao estudar a estratégia dos EUA, à época dos debates em torno da ALCA, apresenta a visão de Henri Kissinger quanto aos propósitos da formação de uma aliança regional sul-americana. A citação é longa, porém necessária pelos muitos traços de autonomia nela embutidas:

[...] o MERCOSUL, impulsionado pelo Brasil tendia a apresentar as mesmas tendências manifestadas na União Européia, que buscava definir uma

³⁰ Sobre as dificuldades no relacionamento bilateral de segurança e defesa Brasil- EUA, no Governo FHC, ver: Bandeira (2004, p. 103 -110).

identidade política europeia não apenas distinta dos Estados Unidos, mas em manifesta oposição aos Estados Unidos. [...] no Brasil havia líderes atraídos pela perspectiva de uma América Latina politicamente unificada confrontando os Estados Unidos e a NAFTA, pois, enquanto a ALCA era concebida como simples área de livre comércio, o MERCOSUL constituía uma união aduaneira, que teria, por sua natureza, tarifas mais elevadas para o mundo (tarifa externa comum) que entre estados associados, e pretendia evoluir para um mercado comum. Essa perspectiva não convinha aos Estados Unidos, porque, provavelmente, afirmaria a identidade latino-americana como separada e, se necessário, oposta aos Estados Unidos e a NAFTA. [...] *'All this has the making of a potencial contest between Brazil and the United States over the future of the Southern Cone of the Western hemisphere'* – Kissinger reconheceu. (BANDEIRA, 2004, p. 191).

A visão autonomista em relação à ALCA teve na pessoa de Samuel Pinheiro Guimarães um dos mais ativos opositores ao projeto norte-americano. Seu pensamento era claro ao denunciar às intenções hegemônicas contidas naquela iniciativa, cujo sucesso representaria o fim do MERCOSUL:

A ALCA faz parte de operação estratégica americana de longo alcance, com objetivos políticos, econômicos e militares de longo prazo [...]. Os principais objetivos políticos seriam consolidar a influência norte-americana sobre os maiores Estados da região [...]. O objetivo econômico é o de estabelecer um território econômico único nas Américas [com a gradual implantação do dólar como moeda hemisférica]. Do ângulo militar, essa estratégia visa colocar sob protetorado militar americano os Estados da América Latina [...] transformando [suas Forças Armadas] em forças policiais. (GUIMARÃES, 2007, p. 142).

Depreende-se, desse contexto, que a busca pela autonomia no processo de integração regional expressa um sentimento de afirmação da determinação política do regional, no sentido de que os países da América do Sul, por si próprios, pretendem conduzir a solução de seus problemas sem a interferência de poderes de fora da região.

Esse sentimento é perceptível desde a Primeira Reunião de Cúpula dos Presidentes Sul-americanos, realizada em setembro de 2000, até o lançamento do Tratado Constitutivo da UNASUL, em maio de 2008. É com esse sentido de afirmação da autonomia regional que a UNASUL também pode ser percebida, pois, no plano político, segundo Cervo e Bueno (2008b, p. 514), a instituição “pretende assentar a região no mapa-mundi”, acentuando sua independência política e lançando as bases para criar um futuro pólo de poder regional. A UNASUL colaboraria, assim, para afastar “a interferência de potências e órgãos externos [da solução de problemas regionais], tais como a OEA [...] e o anacrônico Tratado Interamericano de Assistência Recíproca firmado no início da Guerra Fria.”

3.2. Autonomia na conjuntura regional de segurança e defesa

Traços de autonomia no processo de criação do CDS podem ser captados desde o lançamento embrionário de sua idéia, em 2006, até o ano de 2008, que foi o de maior significado para a aceleração desse processo. Dois eventos contribuíram para tal, ambos ocorridos nesse último ano: a ação militar colombiana sobre grupo guerrilheiro das FARC baseado em território equatoriano e os debates a respeito da reativação da IV Frota dos EUA.

No ano de 2006, o embrião da idéia de criação de um órgão sul-americano para tratar de assuntos de defesa surgiu num encontro entre os Presidentes Lula, Nestor Kirchner e Hugo Chávez, realizado no dia 19 de março de 2006, na Granja do Torto, em Brasília. Os primeiros sinais de autonomia que iriam orientar a criação do futuro órgão começavam a ser emitidos. Os sinais estavam relacionados ao desenvolvimento de capacidade genuinamente regional no campo da indústria de defesa. Conforme discutiu-se na reunião, o novo órgão teria por objetivo facilitar a recuperação das indústrias de defesa sul-americanas e o desenvolvimento de capacidades tecnológicas, por meio do atendimento das demandas do mercado regional (INTEGRAÇÃO, 2006).

No ano de 2007, a temática de defesa começou a ganhar maior visibilidade na agenda política brasileira, com reflexos para o processo de integração regional. O Governo Lula, já no seu segundo mandato, decidiu voltar sua atenção para a pasta da Defesa. Além da necessidade de implementar medidas para solucionar os efeitos negativos da denominada crise do *apagão aéreo*³¹ – para isso foi nomeado um novo Ministro da Defesa, Nelson Jobim –, havia a percepção política da conveniência de prestigiar o setor, que analistas consideravam ter tido baixa prioridade no Governo de Fernando Henrique Cardoso³².

Como resultado, o novo Ministro, juntamente com Roberto Mangabeira Unger, então Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, começou a estudar um projeto de estratégia nacional de defesa, a fim de dar um sentido mais amplo às questões de segurança e defesa, que não se limitassem somente a discussões puramente militares e que considerassem o novo perfil da sociedade e da inserção internacional do Brasil (ENCONTRO, 2007, p. 376-381). Segundo Mangabeira Unger, a

³¹ A crise do *apagão aéreo*, como foi designada pela mídia, decorreu de uma série de interrupções do sistema de controle do tráfego aéreo brasileiro, deflagrada após o acidente do voo Gol 1907, em 29 de setembro de 2009. No contexto da crise, a greve dos militares do Comando da Aeronáutica, controladores de tráfego aéreo, contribuiu para agravar a crise e provocar a demissão do então Ministro da Defesa, Waldir Pires.

³² Sobre a depreciação do papel das Forças Armadas nos dois mandatos do Governo de FHC (1995-2002), ver Cerro e Bueno (2002, p.469).

motivação central que movera o Presidente da República para determinar a realização desses estudos foi a convicção de que “se o Brasil quiser desbravar um caminho próprio no mundo, precisa ter escudo” (BRASIL, 2008a, p. 15).

Os estudos decorrentes, que vieram a consubstanciar-se na END, sinalizavam que o processo de integração sul-americana também faria parte das preocupações da defesa, por meio da criação de um conselho regional. Jobim, ainda na fase de concepção da criação desse conselho, propunha que o CDS tivesse por objetivo “contribuir para formularmos [nós, os sul-americanos], no médio e talvez longo prazos, uma identidade sul-americana no campo da defesa, para que o continente seja forte” (BRASIL, 2008a, p. 11).

No ano de 2008, a crise desencadeada pelo ataque colombiano a um acampamento das FARC, em território equatoriano, e o anúncio de reativação da IV Frota norte-americana realçaram a percepção do sentimento da unidade sul-americana.

A crise estimulou a explicitação de um sentimento regional de contrariedade à presença militar norte-americana na América do Sul, o qual já vinha sendo gestado desde a inauguração do Plano Colômbia. Gama (2010, p. 351) aponta que os países da América do Sul temiam a internacionalização do conflito colombiano, motivo pelo qual não ofereceram uma resposta militar coordenada regionalmente. O Plano Colômbia, ao preencher esse vácuo, tornou-se “tema altamente conflitivo e maior obstáculo à coordenação de políticas regionais nessa área [na agenda sul-americana de segurança e defesa].”

A conflitividade gerada pela percepção sul-americana sobre o Plano Colômbia não residia somente no plano da segurança e defesa. Ela tinha origem mais profunda e relacionava-se a divergências de natureza ideológica, as quais se tornaram mais visíveis a partir do início da década de 2000 e foram agravadas pela sempre presente imagem da hegemonia do “imperialismo americano”, muito forte nas questões relacionadas à autonomia latino-americana.

A América do Sul, desde o início daquela década, experimentou uma guinada à esquerda, resultante, dentre outros fatores, das dificuldades econômico sociais decorrentes do fracasso das políticas neoliberais dos anos de 1990. O subcontinente, então, passou a conformar um subsistema centrado em dois pólos ideológicos de “esquerda” e com um contrapeso de “direita”, este ligado aos EUA e centrado na Colômbia de Álvaro Uribe. Os principais representantes das duas “esquerdas” eram Hugo Chávez (Venezuela) – que personalizava uma esquerda mais radical e com forte influência sobre Evo Morales (Bolívia) e Rafael Correa (Equador) – e Lula (Brasil) que, juntamente com Michele Bachelet (Chile),

simbolizava uma “esquerda” tida como mais equilibrada, ligada à pauta social-democrata (PECEQUILO, 2012, p. 87).

No campo ideológico, o Plano Colômbia fortaleceu o imaginário sul-americano de rejeição ao “império”, uma vez que a política externa colombiana passou a ser identificada com os interesses norte-americanos na região, o que contribuiu para reforçar as divisões regionais que se manifestaram no desenrolar da crise provocada pela denominada Operação Fênix³³. Santos (2010, p. 75), ao estudar as relações Colômbia - Estados Unidos no contexto do Plano Colômbia, ressalta que “a recorrência [colombiana] ao *Respice Polum*³⁴ como estratégia de política externa para viabilizar a agenda interna faz que, inevitavelmente, suas elites governantes tentem vincular os assuntos do país aos interesses e temáticas centrais da política externa norte-americana”.

Como resultado, a crise desencadeada pela ação colombiana em território equatoriano, longe de ficar limitada a seus contornos diplomáticos, envolvendo somente os dois países diretamente afetados, agravou-se para uma situação que quase contrapôs militarmente a Colômbia, de um lado, contra o Equador e a Venezuela, do outro. Mais do que a problemática militar, um forte componente político estava em jogo para o desfecho da crise: a violação do espaço aéreo equatoriano “inaugurava a doutrina do ataque preventivo na América do Sul, aprofundando as diferenças políticas e ideológicas entre a Colômbia — maior aliado dos Estados Unidos da América na região — e seus vizinhos andinos” (GAMA, 2010, p. 352).

A aplicação de uma doutrina militar alheia à região e contrária aos consensos políticos regionais³⁵ que visam à consolidação da América do Sul como zona de paz agravou o cenário de crise. Nesse ambiente desfavorável, a diplomacia brasileira aproveitou a oportunidade para fazer avançar sua proposta de criação do CDS, pela discussão conjunta com os países sul-americanos sobre a necessidade da região possuir uma instância própria para solucionar problemas como os que naquele momento confrontava Colômbia, Equador e Venezuela.

À época, já se cogitava a idéia da “criação de uma estrutura de defesa e segurança sul-americana desvinculada do sistema de defesa das Américas liderado pelos Estados Unidos” (CABRAL, 2012, p. 4). A menção ao sistema de segurança hemisférica também reforçava a

³³ Ataque aéreo colombiano a acampamento das FARC, localizado em território equatoriano; em março de 2008.

³⁴ A doutrina *Respice Polum* (*mirar hace el norte*) sugere que a política externa colombiana tem os EUA como estrela guia. Ver Torres (2010).

³⁵ São consensos políticos regionais, na área de segurança e defesa, conforme Gama(2010, p. 348): Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz, de 24 de julho de 1999. Declaração sobre Zona de Paz Sul-americana, adotada na II Reunião de Presidentes da América do Sul, em 27 de julho de 2002, e ratificada pela Resolução A/RES/57/13 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de novembro de 2002. Declaração de São Francisco de Quito sobre o Estabelecimento e Desenvolvimento da Zona de Paz Andina, de 12 de julho de 2004, ratificada pela resolução A/RES/59/54 da Assembléia geral da ONU, de 2 de dezembro de 2004.

percepção, existente desde o Conflito das Malvinas (1982), de que esse sistema estava em crise, pois a OEA teria sido ultrapassada pelo rápido desempenho do Grupo do Rio no desfecho pacífico da crise andina³⁶.

Dessa forma, Nelson Jobim, nos meses de abril e junho de 2008, visitou os países sul-americanos para divulgar as principais idéias contidas na proposta de criação do CDS, em missão por ele próprio designada como diplomacia militar. As idéias ventiladas apontavam para a natureza autonomista dos objetivos do novo órgão:

[...] queremos a formulação de uma política de defesa para o continente; não há que se pensar no avanço tecnológico das Forças Armadas sul-americanas sem que haja no continente capacitação e fabricação dos insumos necessários para não ficarmos dependentes de terceiros; o objetivo deste conselho é que todos os países sul-americanos tenham uma única palavra sobre defesa nos foros internacionais; os países poderão realizar mais exercícios conjuntos, promover mais trocas militares e formular estratégias para a defesa do continente. (MONTEIRO, 2008).

Ainda no ano de 2008, no mês de abril, o anúncio pela Marinha norte-americana da criação da IV Frota contribuiu para aumentar o sentimento da rejeição sul-americana às políticas de segurança hemisféricas de natureza mais ostensiva, oriundas dos EUA. O motivo da reação regional foi o desconforto nacionalista dos sul-americanos em constatar que Comandos Militares extrarregionais se arvoram no direito, baseado no poder, de definir áreas de responsabilidade operacional militar localizadas em territórios e águas sob soberania sul-americana.

Em análise realizada a respeito da IV Frota, Fragelli (2010, p. 504) concluiu que a recriação desse componente naval do Comando Militar Sul dos EUA, comando responsável pelas operações militares norte-americanas na América do Sul, América Central e Caribe, “serviu para reacender os ânimos antiamericanos latentes, sem trazer benefício à política de reaproximação dos Estados Unidos com os países do Hemisfério Sul. Transmitiu, ao contrário, uma impressão de arrogância imperial”.

Em dezembro desse mesmo ano nascia o CDS e a END era publicada. Traços de autonomia da conjuntura regional refletiram-se, então, nos textos do estatuto do novo órgão e naquele documento de estratégia de defesa: no estatuto, pela exclusividade da participação

³⁶ O desfecho amigável da crise diplomática decorrente do ataque colombiano a um acampamento das FARC abrigado na região fronteiriça equatoriana teve o Grupo do Rio como palco para a solução final da crise, em reunião realizada na República Dominicana, no dia 07 de março. Folha de São Paulo. Disponível em http://www.mre.gov.br/portugues/noticiario/nacional/selecao_detalhe3.asp?ID_RESENHA=431392. Acesso em 11 mar. 2008.

sul-americana entre seus membros³⁷; e, na estratégia, pela declaração explícita de que nenhum país alheio à América do Sul poderia participar do CDS³⁸.

No ano de 2009, a questão na qual a Colômbia negociou com os EUA a cessão de sete bases militares situadas em seu território, como prolongamento das operações do Plano Colômbia, gerou, também, intensa reação contrária sul-americana e serviu para consolidar o desejo regional de zelar por suas próprias questões de segurança e defesa, sem a presença de poderes extra-regionais.

O problema ganhou peso diplomático porque um documento que continha planos relacionados à mobilidade aeroestratégica da Força Área dos EUA indicava que a partir de uma daquelas bases qualquer ponto da América do Sul estaria no alcance das aeronaves norte-americanas³⁹. Essa possibilidade evocava o delicado tema da presença militar extra-regional no subcontinente, pois “a inclusão da América do Sul na estratégia global do Pentágono transformava as bases militares colombianas em instrumentos de projeção de poder dos Estados Unidos na região” (GAMA, 2010, p. 352). A situação agravou ainda mais a posição da Colômbia perante à região, motivando que mesmo países mais moderados, como o Brasil e o Chile, solicitassem garantias formais de que a inviolabilidade e a integridade territorial dos países sul-americanos seria respeitada.

A questão repercutiu tão intensamente no plano político regional que os próprios Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, não delegando essa atribuição a seus ministros de relações exteriores, reuniram-se numa cúpula extraordinária em Bariloche. Ao final do encontro, a Declaração de Bariloche firmou posição de que “a presença de forças militares estrangeiras não pode, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e integridade de qualquer nação sul-americana e em consequência a paz e segurança na região” (BRASIL, 2009).

Os debates surgidos em torno da questão das bases militares norte-americanas na Colômbia – após a criação oficial do CDS, portanto – apenas confirmaram uma percepção de autonomia regional, desta feita aplicada ao campo de segurança e defesa, que o processo de integração sul-americana em curso já sinalizara:

³⁷ “A incorporação de novos Estados ao Conselho de Defesa Sul-americano será feita conforme o disposto nos artigos 19 e 20 do Tratado Constitutivo da UNASUL” (Art 17 do Estatuto do CDS).

³⁸ “[...] O Conselho de Defesa Sul-Americano é um mecanismo consultivo que se destina a prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. [...]” (Diretriz 18 da END).

³⁹ Segundo Gama (2010, p. 352), o documento intitulava-se “Estratégia sul-americana. Livro Branco, Comando de Mobilidade Aérea; quanto à base, tratava-se da base denominada de Palanquero.

[...] a UNASUL reduziu os riscos de uma crise regional, quando do anúncio, pela Colômbia, da instalação de bases norte-americanas em seu território. Tema delicado porque, pela primeira vez, a comunidade sul-americana, na sua imensa maioria, se pôs de acordo no sentido de **repudiar uma política de interferência extra-regional na nossa realidade** (grifei). (GARCIA, 2010, p. 30).

3.3. Autonomia na Estratégia Nacional de Defesa

Quando se estuda a inserção de questões de defesa no processo de integração sul-americana, a partir de uma perspectiva brasileira, não se pode perder de vista a END, documento que orientou a reestruturação do sistema de defesa brasileiro e que foi lançado no mesmo mês e ano da criação do CDS, dezembro de 2008. Essa particularidade de quase coincidência de datas⁴⁰, aliás, motivou interpretações entre analistas de que haveria uma agenda exclusivamente de interesses brasileiros por detrás da iniciativa da criação do novo órgão⁴¹.

Realidade ou ficção, o fato é que a criação do CDS e o lançamento da END foram iniciativas “importantes para o estabelecimento de pontes entre a política externa e a política de defesa” (LIMA, 2010, p. 410). Portanto, há que considerar a END no levantamento de traços de autonomia no processo de criação do CDS, pois aquele documento apresenta recomendações explícitas relacionadas ao processo de fortalecimento da integração da América do Sul, a partir da construção da unidade sul-americana⁴².

Na busca por traços de autonomia na dinâmica relacional entre o CDS e a END⁴³, o importante não é a interpretação daquela coincidência de datas, mas sim as manifestações de afirmação do regional sobre o internacional, as quais estiveram presentes no processo de criação do CDS e que se reproduziram na própria END. Que manifestações foram essas?

Uma das manifestações de maior expressividade autonomista encontrada naquela dinâmica relacional prende-se à mensagem transmitida pelo discurso do então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, a respeito da capacidade de “dizer não”. A natureza autonomista dessa expressão fez-se presente no seminário “Rumo ao Conselho de Defesa Sul-Americano”, realizado em Buenos Aires, em novembro de 2008, ocasião em que Jobim defendeu a soberania da América do Sul, destacando que “o Conselho de Segurança é uma coisa nossa,

⁴⁰ O anúncio da decisão de criação do CDS deu-se em 16 de dezembro de 2008, na Reunião Extraordinária da UNASUL, realizada na Costa do Sauípe, Bahia, Brasil. E o Decreto nº 6.703, que aprovou a END, é de 18 de dezembro, do mesmo ano.

⁴¹ Ver Medeiros (2010, p. 11).

⁴² A diretriz nº 18 da END recomenda “Estimular a integração da América do Sul” (BRASIL, 2008b).

⁴³ A diretriz nº 18 da END, ao posicionar o CDS, explicitamente, como fundamento para o fortalecimento da integração da América do Sul caracteriza o relacionamento entre a END e o CDS.

da América do Sul, e não permitiremos interferências”. Em pergunta formulada sobre a possibilidade de ingerências norte-americanas no processo de criação do CDS, respondeu: "durante muitos anos, a América do Sul só disse sim. Agora é hora de dizer não também. Não que vamos dizer não a tudo, mas o conselho é nosso, é uma discussão da região" (GUIMARÃES, 2008).

O sentido autonomista de afirmação do interesse regional contido na expressão “dizer não”, anunciada naquele seminário, reproduziu-se na END – desta feita, porém, expressando a afirmação do nacional para a construção de um modelo próprio de desenvolvimento, no qual a defesa serve de proteção para o desenvolvimento: “[...] Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento” (BRASIL, 2008b, p. 8).

A possibilidade de conferir abrangência tanto regional como nacional ao sentido autonomista da afirmação “dizer não”, quando empregada em contextos relacionados a políticas de segurança e defesa, decorre da própria END, que deu nova dimensão à função defesa no Brasil. No plano regional, a END inseriu a função defesa no processo de fortalecimento da integração sul-americana, pois estimulou a criação do CDS, órgão destinado a reforçar a integração em área sensível do relacionamento entre os membros da UNASUL. E, no plano nacional, posicionou a defesa no projeto desenvolvimentista brasileiro, pela formulação conceitual de que “projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento” (BRASIL, 2008b, p. 9).

Diferentemente de modelos nacionais-desenvolvimentistas de décadas passadas, em que o sul-americano era tido como variável acessória, o Brasil, hoje, “cultiva necessariamente uma visão regional de seu projeto de desenvolvimento, entendendo que a prosperidade dos vizinhos faz parte de sua própria prosperidade”⁴⁴.

O sentido do “dizer não” vincula-se a uma mensagem de exteriorização da afirmação da capacidade autonomista local, seja nacional ou regional, de conduzir seus próprios destinos, num contexto em que a defesa passou a inserir-se na dinâmica desenvolvimentista: no plano nacional, pela possibilidade de que seus projetos de uso dual permitam alcançar uma capacidade tecnológica autônoma, pois “não é independente quem não tem o domínio de tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento” (BRASIL, END, p. 9); e, no plano regional, pela própria criação do CDS, cujo objetivo geral de consolidar a

⁴⁴ A idéia de que a prosperidade regional afeta positivamente o Brasil integra o discurso da diplomacia nacional. Ver, apenas para citar alguns poucos exemplos: Gama (2010, p. 349), Simões (2011) e Cruz (2012).

América do Sul como Zona de Paz tem por propósito maior “criar condições propícias ao desenvolvimento regional” (CERVO, 2008a, p. 146).

Neste ponto, cabe observar que a inserção da defesa na dinâmica desenvolvimentista apresenta-se, de certa maneira, como um resgate da idéia autonomista presente no antigo binômio *segurança e desenvolvimento*, que foi forte à época do “projeto” *Brasil Grande Potência*, na década de 1970, e que contemplou o desenvolvimento tecnológico de programas militares⁴⁵.

A expressão “de certa maneira” é aqui empregada para destacar a existência de diferenças entre as políticas desenvolvimentistas que originaram as formulações conceituais do binômio “segurança e desenvolvimento” e do conceito “projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento”, presente na END do Governo Lula.

A utilização dos denominados paradigmas de política exterior, de Cervo (2008a, p. 61), serve de referencial analítico para a explicitação das diferenças. Grosso modo, o autor concebeu seus paradigmas como uma espécie de modelos de inserção internacional do Brasil, tendo por base o aspecto nacional e autônomo de sua política exterior e levando em conta suas políticas desenvolvimentistas.

Em cada paradigma é possível encontrar-se características de autonomia no campo da segurança e defesa. Os modelos que mais se adéquam a explicitação das diferenças são os denominados paradigmas do *Estado Desenvolvimentista*, que vigorou à época dos Governos militares, e o do *Estado Logístico*, este em vigência a partir do Governo Lula, segundo Cervo.

O *paradigma do Estado Desenvolvimentista*, baseado no Estado empreendedor, sustentou o binômio *segurança e desenvolvimento*. Foi o paradigma que mais reforçou o aspecto nacional e autônomo da política exterior, pois colocou a política econômica brasileira a serviço da superação de dependências econômicas estruturais e da busca pela autonomia de segurança, cuja garantia consistia na construção de uma base industrial de defesa genuinamente nacional, para atender aos principais programas militares. Na década de 1970 e início dos anos 80, a segurança nacional esteve fortemente atrelada a uma política econômica desenvolvimentista, que procurava completar a estrutura produtiva nacional e concebia a segurança e defesa como parte integrante de um dos setores econômicos estratégicos do projeto *Brasil Grande Potência* (FERREIRA; SARTI, 2011, p. 18).

Nesse paradigma, o binômio *segurança e desenvolvimento* foi concebido a partir de uma visão desenvolvimentista de caráter exclusivamente nacional, inserido numa política de

⁴⁵ Ver a lista dos principais programas em Ferreira e Sarti (2011, p. 9).

segurança também genuinamente nacional e na qual a influência do pensamento geopolítico dos Governos militares motivava formulações estratégicas de natureza essencialmente dissuasória para o entorno regional, particularmente para a Bacia do Prata.

Conforme estudos⁴⁶ que relacionam geopolítica, política externa e pensamento militar brasileiro, essa particularidade de natureza geopolítica alimentou o mito do imperialismo brasileiro, muito difundido pela escola geopolítica argentina, segundo a qual “o Brasil ambicionaria tornar-se potência mundial, expandindo-se e subordinando a América Latina” (SOUTO, 2003, p. 27). Em suma, o binômio *segurança e desenvolvimento* não contemplava a integração, com o agravante de ser percebido pelo entorno regional como o elo militar do “projeto” *Brasil Grande Potência*.

O paradigma do *Estado Logístico*, por sua vez, estimulou a formulação conceitual de que *projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento*, baseado na idéia de que “não é independente quem não tem o domínio de tecnologias sensíveis, tanto para a defesa como para o desenvolvimento” (BRASIL, 2008b, p.9). Esse paradigma, tal qual o paradigma desenvolvimentista, visa o fortalecimento das capacidades estratégicas da economia nacional; porém, o Estado não mais se autoassume como empresário, como no modelo anterior, mas sim transfere para a sociedade as iniciativas desenvolvimentistas. Segundo Cervo, a participação do empresariado nacional em iniciativas desenvolvimentistas levou a diplomacia empresarial a trabalhar para consolidar “o conceito de América do Sul como área de fortalecimento prévio das economias regionais sob liderança brasileira” (CERVO, BUENO, 2008b, p. 461). E foi com esse sentido de integração regional e visando à futura criação de um mercado sul-americano de produtos de defesa que a END recomenda “fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa”⁴⁷, sem a participação de país de fora da região.

Esse paradigma estimula a diplomacia empresarial a valer-se da superioridade da competitividade da economia brasileira perante a dos demais países sul-americanos, cujo desempenho está retratado no relatório do Diagnóstico da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira que aponta para a preponderância das empresas de capital nacional na indústria de defesa brasileira⁴⁸.

⁴⁶ Ver Decuadra (1991), citado por Souto (2003, p.27).

⁴⁷ Diretriz nº 18 da END (BRASIL, 2008b).

⁴⁸ Segundo pesquisa efetuada no ano de 2010, esta era a distribuição da origem do capital na BID: “57,1%, de capital privado nacional; 14,3%, de capital privado nacional (minoritário público); 9,5%, de capital público; 9,5%, de capital privado nacional (minoritário estrangeiro); 9,5%, de capital estrangeiro” (FERREIRA; SARTI; 2011, p. 34).

O sentido de autonomia presente na END indica que se leve em conta o potencial já existente da indústria nacional para a geração de capacidades tecnológicas indispensáveis aos sistemas operacionais de defesa. A dependência tecnológica causa vulnerabilidade no campo da defesa, motivo pelo qual a END aponta diretrizes para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa. Como a BID não possui escala de produção, a integração regional surge como opção para o desenvolvimento de projetos conjuntos:

A indústria nacional de material de defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar sua escala de produção. A consolidação da União de Nações Sul-Americanas poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região. (BRASIL, 2008b, p. 18).

A busca pela autonomia tecnológica tem feito parte da dinâmica relacional entre o CDS e a END. Na IV Reunião Ordinária do CDS, realizada em Lima, em 28 de novembro de 2012, os países membros acordaram o reconhecimento “da definição de políticas para afiançar o desenvolvimento da Indústria de Defesa Sul-americana” (UNASUL, 2012). Nesse sentido, aprovaram a continuação dos estudos técnicos para a produção conjunta regional de um avião de treinamento primário-básico e de um veículo aéreo não tripulado.

Os paradigmas *Desenvolvimentista* e *Logístico* também diferenciam-se quanto ao grau de nacionalização das políticas de segurança formuladas durante as suas vigências: enquanto que no paradigma *Desenvolvimentista* “a nacionalização da segurança no Brasil era indissociável de seu projeto de desenvolvimento”, de caráter exclusivamente nacional, como já observou-se; no paradigma *Logístico* “a política de segurança [subordinou-se] ao processo de integração regional, tanto como reforço indispensável a seu sucesso quanto ao robustecimento do poder requerido para agir no mundo da interdependência econômica global” (CERVO, 2008a, p. 136; p. 145).

3.4. Conclusão parcial

Este capítulo apresentou traços de autonomia presentes no processo de criação do CDS. Trabalhou com a noção de que a autonomia é uma condição que possibilita o exercício de uma política externa livre de constrangimentos impostos por Estados mais poderosos. A apresentação daqueles traços de autonomia basearam-se em três premissas.

A primeira premissa, de natureza fundamentalmente política, decorreu do entendimento de que o CDS originou-se e está inserido na própria evolução do processo de fortalecimento da integração sul-americana, por meio da UNASUL. Como o marco maior do

processo que redundou no nascimento do CDS é a própria integração regional, nesta buscou-se os traços iniciais da concepção autonomista do novo órgão.

Como visto, a integração sul-americana relaciona-se aos fenômenos da *globalização* e da *regionalização*, que em muito influenciaram processos decisórios relacionados ao grau de autonomia de inserção internacional. A globalização tenderia a diminuir o grau de autonomia regional, pelo seu papel de fomentadora da convergência de uma certa unidade universal entre as nações, devido à aceitação dos princípios gerais dessa *ordem globalizada*: o capitalismo como ordem, o liberalismo como ideologia e a superioridade estratégica norte-americana como segurança. Por outro lado, a *regionalização* exerceria um papel de contraponto a esse sentido universal da globalização, pela valorização dos interesses regionais.

Como resultado, o processo de integração sul-americana conheceu manifestações de natureza nitidamente autonomista, consubstanciadas na rejeição à ALCA e na própria criação do MERCOSUL, este tomado como passo inicial de uma dinâmica de integração política que redundou na formação da UNASUL.

A segunda premissa direcionou a busca por traços de autonomia no processo de criação do CDS à conjuntura sul-americana de segurança e defesa, particularmente a do ano de 2008. O ataque colombiano a um grupo guerrilheiro das FARC homiziado em território equatoriano provocou uma crise política, diplomática e militar que expôs a contrariedade sul-americana diante da presença militar norte-americana na região, traduzida, então, pelo Plano Colômbia. Ainda nesse ano, o anúncio da reativação da IV Frota norte-americana contribuiu para aumentar o sentimento da rejeição sul-americana às políticas de segurança hemisférica oriundas dos EUA.

O ano de 2009 presenciou a confirmação daqueles traços de autonomia levantados no ano anterior: por ocasião da renovação dos acordos bilaterais de cessão de bases colombianas aos norte-americanos, a UNASUL obteve a unidade sul-americana no sentido de, mais uma vez, repudiar interferências extra-regionais nas questões regionais de segurança e defesa.

A terceira premissa concentrou-se na dinâmica relacional entre a END e o CDS, uma vez que aquele documento de defesa apresenta recomendações explícitas quanto ao fortalecimento da integração regional. Nessa dinâmica, captou-se o sentido autonomista pela ideia do “dizer não”— de mera peça de retórica discursiva, a expressão “dizer não” materializou-se, explicitamente, na END, e o estatuto do CDS excluiu da composição do Conselho países de fora da região.

O sentido autonomista contido na expressão “dizer não” relaciona-se a um modelo de desenvolvimento que concebe a defesa como parte integrante da dinâmica desenvolvimentista do país. Dessa forma, apontou-se para uma diferença fundamental entre as formulações conceituais relativas ao binômio “segurança e desenvolvimento”, muito presente na década de 1970, e ao conceito atual da END de que “projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento”: enquanto o conceito passado apresentava cunho exclusivamente nacional, a formulação atual vê a integração regional como parte da dinâmica desenvolvimentista do país, usando a defesa como um dos instrumentos para a consolidação da estabilidade e da paz regional.

CAPÍTULO 4

A INSERÇÃO DA DEFESA NO PROJETO BRASILEIRO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: AUTONOMIA OU ASSOCIAÇÃO?

No capítulo anterior, verificou-se que o paradigma autonomista da política exterior brasileira esteve presente na iniciativa brasileira de criação do CDS, inspirando a inserção da função defesa no processo de fortalecimento da integração sul-americana. A noção de autonomia materializou-se, então, com o sentido de atenuar a influência dos EUA nas questões de defesa próprias do espaço de integração sul-americano.

Para a política externa brasileira, esse paradigma objetiva criar as melhores condições para a condução de um projeto de inserção internacional autônomo diante de qualquer ator ou situação com capacidade de gerar constrangimentos à consecução de seus interesses nacionais, não somente os EUA. “Por mais que você trabalhe para um processo de integração, [...], em alguns momentos você tem de considerar a situação do seu Estado nacional [...]” (CLARÍN, 2008)⁴⁹, declarou o então Presidente Lula sobre dificuldades momentâneas de coordenar posições comerciais com a Argentina⁵⁰.

Esse pequeno exemplo da esfera econômica da integração mostra a dificuldade de posicionar interesses nacionais em ambientes de integração regional, circunstância que merece atenção redobrada quando se trata da função defesa, pois, afora a natural sensibilidade de seus temas, ela representa um dos segmentos do aparelho estatal que, culturalmente e tradicionalmente, mais concentra, cultua e privilegia sentimentos de lealdades nacionais – sentimentos os quais, pelo menos em tese, não se coadunariam com imposições de supranacionalidade requeridas pelo aprofundamento pleno de políticas de integração regional.

Embora o CDS não tenha por propósito a integração das políticas de defesa⁵¹ dos países membros da UNASUL, o contexto integracionista de sua criação apresenta-se como uma boa oportunidade para discutir como se harmonizariam a pretensão brasileira de inserção internacional autônoma com um projeto regional que pode, se plenamente consolidado,

⁴⁹ Citado por Ramanzini Jr. e Vigevani (2010, p. 55). A citação transcreve parte da resposta do Presidente Lula à seguinte pergunta: ¿Por qué entonces hubo diferencias conceptuales explícitas [entre Argentina e Brasil] cuando se negociaba la mayor apertura del mercado para bienes industriales en la Ronda de Doha?

⁵⁰ Tratava-se de coordenar posições para a reunião da OMC realizada em Genebra, em julho de 2008.

⁵¹ Medeiros Filho (2011, p. 195) lembra a diferença conceitual entre integração e cooperação: “Enquanto *cooperação* envolve relações interestatais baseadas na harmonização e na coordenação de políticas entre Estados, sem alterar o nível de soberania de cada um, *integração*, além de sugerir o aprofundamento das atividades de cooperação entre os Estados da região, envolve algum nível de supranacionalidade e de transferência de soberania.”

relativizar essa mesma autonomia em uma área sensível como a defesa: tratar-se-ia de subordinar o projeto regional a um desígnio nacionalmente definido ou de aceitar a relativização da autonomia nacional em favor do conjunto da região?

O argumento apresentado para discutir essa complexa questão é o de que a autonomia pretendida para a inserção internacional do Brasil ultrapassa os limites do interesse regional, pois o universalismo da política externa brasileira atrela a autonomia nacional à perspectiva de um projeto de integração regional que se orienta por uma lógica instrumental, na qual a vocação regional do Brasil apresenta-se como meio para impulsionar a sua histórica vocação universalista⁵². Assim, a instrumentalidade da integração sul-americana, segundo a perspectiva brasileira e como se argumenta nesta dissertação, possui duas vertentes: a regional e a global.

Por conta dessa instrumentalidade, a integração é concebida não como um fim em si mesma, embora planejada para beneficiar a todos os sócios do projeto integracionista, mas como um meio para uma melhor inserção internacional do País, tanto no campo político como no econômico. Em decorrência, a inserção regional de segurança e defesa do Brasil, que apresenta como marco principal a criação do CDS, vai subordinar-se a lógica instrumental do projeto brasileiro de integração regional.

Este capítulo está assim dividido: na primeira seção, discute-se a autonomia nacional diante da instrumentalidade da integração sul-americana, esta como desígnio da política externa brasileira; na segunda, analisa-se a inserção da função defesa no processo de integração sul-americana, guiando-se pela idéia de que não há um paradigma definido para estudar o grau de autonomia desejado na inserção de segurança e defesa do Brasil – a análise pelos níveis global, hemisférico e regional de sua inserção atenua essa indefinição; na terceira seção, enfoca-se o CDS diante da instrumentalidade da integração sul-americana, procurando demonstrar que o novo órgão tenta equilibrar a autonomia nacional e o interesse regional.

4.1. A autonomia nacional diante da instrumentalidade da integração sul-americana

A perspectiva instrumental do projeto brasileiro de integração serve de ponto de partida para posicionar a autonomia diante do processo de integração sul-americana. O pressuposto da instrumentalidade tem por base estudos⁵³ que sugerem que o grau de

⁵² A idéia da vocação histórica universalista do Brasil está presente em Lessa (1998), que me inspirou para compor o argumento deste capítulo.

⁵³ Ver, por exemplo: Carvalho (2007) e Costa (2008).

institucionalização do processo em curso poderia apresentar maiores níveis de aprofundamento, caso a plena integração fosse realmente o fim único daquele projeto.

Porém, não é isso que se verifica. Parece que a dificuldade reside no receio da perda de parcela de autonomia nacional pelos Estados membros mais poderosos do projeto integracionista (Argentina e Brasil), diante da possibilidade do surgimento de instâncias supranacionais. A plena integração exigiria a transferência de certas funções até então desempenhadas pelo Estado nacional para organismos regionais de natureza supranacional, o que não lhes conviriam.

Como o aspecto jurídico presente na problemática da institucionalização da integração sul-americana foge ao escopo desta dissertação, há que se registrar, somente, que, grosso modo, os que pregam pela supranacionalidade admitiriam a relativização da autonomia nacional diante de interesses regionais. Contrariamente, os adeptos da intergovernabilidade tenderiam a ser mais ociosos perante considerações de flexibilização da autonomia.

4.1.1. A perspectiva brasileira da instrumentalidade da integração sul-americana

Por essa perspectiva, a integração regional seria percebida pelo Brasil mais como um meio – mas não exclusivamente – para atingir propósitos no plano internacional: politicamente, para ganhar dividendos multilaterais globais, advindos do prestígio da situação de ator protagonista regional; economicamente, para estimular a economia nacional, frente às dificuldades de exportação sinalizadas pela globalização no início dos anos de 1990 e pela necessidade de propiciar um espaço vantajoso para atrair investimentos para a região e desenvolver a competitividade das indústrias brasileiras⁵⁴. Vale notar que esses dois propósitos direcionam-se para o desenvolvimento nacional, principal vetor da política externa brasileira (CERVO, 1994, p. 28).

Os princípios da autonomia e do universalismo da política externa brasileira auxiliam a compreender a instrumentalidade do projeto brasileiro de integração regional. Se a autonomia, no plano regional, é usada como uma forma de atenuar a hegemonia norte-americana no subcontinente, o universalismo, na esfera internacional, apresenta-se como incentivo para ampliar as opções globais do Brasil, deixando abertos seus relacionamentos com qualquer país ou grupo de países, independentemente de sua localização geográfica, regime político ou orientação econômica. Lessa (1998, p.32) posiciona a noção de autonomia

⁵⁴ Esses propósitos coincidem tanto na avaliação acadêmica (Cervo, 2008a, p. 514; Spektor, 2010; Vaz, 2000) como no discurso oficial da diplomacia (Amorim, 2012a; Cruz, 2012; Guimarães, 2012; Simões, 2011).

na universalidade, pois concebe esta como uma válvula de escape para enfrentar situações em que há estreitamento das margens de atuação e decisão.

Na perspectiva em que autonomia e universalismo convergem para a consecução da histórica vocação universalista do Brasil, o que parece estar em jogo no projeto integracionista brasileiro é uma estratégia de formação de um novo pólo de poder, a partir da união política da América do Sul: a autonomia, na consecução dessa estratégia, teria o sentido maior de aumentar a margem de manobra brasileira em face dos EUA, ou seja, para afastar constrangimentos hegemônicos da região. Por hipótese, a flexibilização dessa autonomia no âmbito regional é admitida, desde que não afronte os interesses nacionais. Essa hipótese, aliás, alinha-se ao pragmatismo da política externa brasileira e à avaliação de Fonseca Jr (1998, p. 361) de que “as expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder.”

4.1.2. Implicações da perspectiva instrumental da integração sul-americana sobre a autonomia

Admitida a hipótese da instrumentalidade do projeto regional brasileiro, a inserção internacional brasileira defrontar-se-ia com a situação de procurar equilibrar autonomias destinadas a atender a interesses de duas naturezas: da vocação universalista brasileira, representada pela formação de alianças estratégicas com países de fora do subcontinente e pela busca de mercados extra-regionais; e, da vocação regional, esta imposta pela preservação do projeto de integração sul-americana.

No estudo que Vaz (1999, p.55) conduziu sobre a influência de parcerias estratégicas sobre o MERCOSUL, depreende-se que o Brasil já estaria adaptado para lidar com esse tipo de situação, pois, segundo o autor, “[o País] em razão do próprio sentido universalista e pragmático de sua política externa e da diversidade de opções de parcerias estratégicas que procura explorar dentro de um critério de não exclusão, tem sido suscetível a esse tipo de dificuldade [compatibilizar interesses globais e regionais] ao longo dos anos [...]”

É essa adaptabilidade da política externa brasileira, de lidar simultaneamente com o regional e o global, que permitiu a concepção de um projeto integracionista de natureza instrumental, no qual a integração sul-americana se apresenta como oportunidade para o Brasil e os demais países sul-americanos influírem – como “bloco integrado, mas não

hegemônico de poder”⁵⁵ – sobre a nova configuração mundial de poder que está em marcha desde o final da Guerra Fria.

4.1.3. A vertente global da perspectiva instrumental da integração sul-americana: a criação do CDS como motivação sistêmica

O atual sistema internacional convive com um movimento de mudança estrutural que aponta para a possibilidade de uma reconfiguração do ordenamento do poder mundial ao longo do século XXI. Esse movimento é impulsionado pelos fenômenos da transição de poder entre os Estados e da difusão do poder desses mesmos Estados para atores não estatais, o que tem possibilitado a emergência de outros pólos de poder não necessariamente hegemônicos e/ou equilibrados entre si (NYE, 2012, p. 149; SEMINÁRIO, 2011).

A tendência desse movimento é a configuração de uma nova distribuição do poder mundial, que alguns observadores denominam de multipolaridade assimétrica, cujo processo de construção favorece à inserção internacional de países pólos regionais. Nesse ponto, vale destacar a visão de Samuel Pinheiro Guimarães, formulador de política externa que acompanhou as negociações para a constituição da UNASUL de uma posição privilegiada, como Secretário Geral das Relações Exteriores:

Em um mundo crescentemente multipolar, e no qual as negociações internacionais tendem a ter cada vez maior importância não só para definir as relações entre os Estados, mas para fixar parâmetros para políticas domésticas, é de grande relevância a constituição de um bloco de Estados na América do Sul, tanto para aqueles de menor dimensão como para aqueles de maior dimensão, como a Argentina e o Brasil. (GUIMARÃES, 2012b).

Valendo-se, ainda, do pensamento de Guimarães, é possível caracterizar a conjunção da autonomia e do universalismo para enfrentar aquilo que ele denomina de o desafio maior da política externa brasileira: a integração da América do Sul. A necessidade do Brasil dispor de autonomia para a consecução de seus objetivos regionais caracteriza-se por sua afirmação de que “tanto a ação dos Estados Unidos como a da China afetam [por suas estratégias de procurar celebrar acordos de livre comércio com países da região] o que deve ser o principal objetivo estratégico da política exterior brasileira: a construção de um pólo econômico e político na América do Sul.”

E no que diz respeito ao universalismo da ação externa brasileira, a instrumentalidade do regional é ressaltada para atender os interesses globais do País: “As relações do Brasil com

⁵⁵ Ministro Marco Aurélio Garcia em palestra para os alunos do Instituto Rio Branco (GARCIA, 2011), citado por Machado (2012, p. 93).

cada país da América do Sul são fundamentais tanto bilateralmente como para a defesa dos interesses do país na esfera multilateral, em suas dimensões política, econômica e militar.”

A convergência da autonomia e do universalismo na instrumentalidade do projeto de integração sul-americana também atende a uma motivação sistêmica. Por seus vínculos com a UNASUL, o CDS enquadra-se nas ações destinadas ao fortalecimento da integração regional, que ganha dimensão estratégica diante da tendência do surgimento de um mundo multipolar. A iniciativa brasileira de criação do CDS, então, – e aí está a sua natureza sistêmica – vai além do estritamente regional por relacionar-se a objetivos de política externa de natureza global voltados para o fortalecimento da multipolaridade e da multilateralidade nas relações internacionais.

Essa visão da natureza sistêmica do projeto regional brasileiro ajusta-se ao pensamento de Cerro (2008b, p. 496), segundo o qual a política externa brasileira, neste início de século, opera guiada pelo propósito de tornar o ordenamento multilateral global mais justo, equânime e equilibrado, de modo a que as regras do multilateralismo venham a beneficiar a todas as nações e não somente as mais poderosas, o que o autor denomina de “multilateralismo de reciprocidade”.

A consecução desse desiderato passa pela necessidade de atenuar as assimetrias de poder oriundas do nascimento da ordem onusiana, para que esta possa vir a refletir a nova realidade do mundo do pós-Guerra Fria. Nesse sentido, o autor inclui a criação do CDS como uma das expressões do “multilateralismo de reciprocidade”, juntamente com a economia e o comércio internacional, direitos humanos, meio ambiente e a própria segurança internacional, aí incluído o pleito pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A motivação sistêmica da criação do CDS também é percebida no pensamento de Celso Amorim. A partir de uma análise da geopolítica do poder global, a América do Sul é concebida como um futuro pólo de poder, dada as condições políticas, econômicas, populacionais, semelhante identidade cultural, fruto da origem ibérica comum, e pelos recursos naturais existentes no subcontinente. Daí a UNASUL e o CDS, órgãos criados para trabalharem pela unidade política da América do Sul e consolidá-la como zona de paz internacional, condição *sine qua non* para o sucesso de uma integração regional e para que o bloco possa projetar-se no sistema internacional:

A América do Norte já é por si só um bloco de poder, centrado nos EUA; a Ásia teria enormes desafios para constituir-se num bloco homogêneo de poder; a Europa prossegue em seu projeto; e a América do Sul apresenta o potencial político e econômico para constituir-se em futuro pólo de poder,

desde que consiga obter a desejada unidade sul-americana. (AMORIM, 2012a).

As motivações sistêmicas nas relações internacionais induzem a lembrar a validade do pensamento realista, mesmo diante de questões ligadas à integração e à cooperação regional. O realismo admite a cooperação no sistema internacional nas situações em que houver a possibilidade de ganhos relativos e desde que os interesses nacionais sejam, no mínimo, preservados – maximizados, sempre que possível (MEARSHEIMER, 1995, p. 12). Dessa perspectiva instrumental realista, a integração regional seria um meio para que os países membros conduzissem seus projetos de inserção internacional em melhores condições diante de países mais poderosos. Essa lógica realista está presente desde o lançamento do MERCOSUL:

Ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser **a chave para uma inserção mais competitiva de seus países** (grifei) num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais. (BRASIL, 1991, apud RAMANZINI; VIGEVANI, 2010, p. 50).

4.1.4. A vertente regional da perspectiva instrumental da integração sul-americana: o fortalecimento da integração pela inserção da função defesa

No campo da segurança e defesa, as recomendações presentes em documentos do mais alto nível do Ministério da Defesa que estimulam a integração sul-americana evidenciam a vertente regional da instrumentalidade do projeto integracionista brasileiro, como por exemplo: na PND, “como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (BRASIL, 2012d, p.4); na END: estimular a integração da América do Sul para não somente contribuir para a defesa do Brasil, como também para fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa (BRASIL, 2008b, p. 17) ; no LBDN: “[...] esse conjunto de fatores [favoráveis à integração regional] impulsiona o País a estreitar a cooperação com os estados vizinhos também na área militar, com vistas a constituir um bloco que se apresente íntegro em nível global no trato dos temas de defesa” (BRASIL, 2012c, p. 34).

Vale notar que essas recomendações integram o pensamento oficial do Estado brasileiro para a América do Sul e corporificam a existência daquilo que Machado (2012, p. 81) denominou de *política de segurança regional*, conceito que expressa a opção pelo

regionalismo sul-americano quando “transformada em políticas públicas por meio de uma série descentralizada de documentos estatais”. Segundo o autor, essa política manifesta-se pelo enlace entre políticas de segurança e políticas regionalistas e que tem na institucionalização da América do Sul como bloco de poder um de seus elos.

A formação de um bloco de poder sul-americano, portanto, é a vertente regional da instrumentalidade do projeto integracionista brasileiro. Se considerarmos a UNASUL como um dos desdobramentos políticos mais avançados do processo de integração iniciado pelo MERCOSUL, faz pleno sentido a consideração de que “é através do MERCOSUL [UNASUL] que o Brasil consegue instrumentalizar da melhor maneira esse [seu] papel de liderança e de potência regional. O significado político e geoestratégico do MERCOSUL para o Brasil supera, em larga medida, seu sentido econômico-comercial” (OLIVEIRA; ONUKI, 2000, p. 113).

4.1.5. À guisa de conclusão parcial

Dessa forma, percebe-se que o projeto brasileiro da integração sul-americana foi concebido dentro de uma lógica instrumental, na qual os conceitos de autonomia e de universalismo convivem com um ingrediente realista que leva em conta a realidade do poder na dinâmica da política internacional. No plano regional, a noção de autonomia é utilizada pelo Brasil para atenuar a influência de atores mais poderosos no subcontinente, visando à preservação de seu espaço de integração.

No plano internacional, a autonomia é utilizada para dar vazão ao conceito de universalismo, o qual, segundo Vaz (2012), manifesta-se na inserção internacional brasileira por meio de ações destinadas ao fortalecimento da multipolaridade e do multilateralismo; da busca pela reforma das principais instituições multilaterais econômicas e de segurança, tais como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio; e pela confiança que o País deposita nos fóruns de concertação política do G20, BRIC e IBAS como vetores propulsores da governança global.

4.2. A inserção da função defesa no processo de integração sul-americana: a procura de um paradigma de autonomia

A inserção de segurança e defesa do Brasil pode ser posicionada em três diferentes níveis: no global, no hemisférico e no regional. Em cada um desses níveis, a postura da inserção de segurança e defesa do País é diferente, pois esta é o resultado dos cálculos

estratégicos da ação externa que ponderam recursos de poder, objetivos e riscos (DUROSELLE, 2000, p. 131) e, também, o grau de flexibilização ou mesmo de adaptação da autonomia requerida.

Embora esta seção esteja dedicada à inserção brasileira de segurança e defesa no nível regional, é conveniente que se perceba, também, como a autonomia relacionada ao campo da segurança e defesa se comporta nos planos global e hemisférico, pois pela característica de potência regional e de ator que almeja uma maior inserção global, o Brasil precisa considerar a influência das políticas de segurança dos EUA não só no plano regional, mas, também, no hemisférico e no global.

4.2.1. A autonomia na inserção brasileira de segurança global: a ponderação entre o querer e o poder

No plano da segurança internacional, o Brasil adota postura condizente com seus limitadíssimos recursos de poder para atuar globalmente, mas que, ao mesmo tempo, deseja ter voz ativa e soberana, atenuando os constrangimentos oriundos das assimetrias de poder do sistema internacional. O equilíbrio dessa complexa equação reflete-se numa postura estratégica de *não alinhamento responsável* face à hegemonia norte-americana. A autonomia é buscada, porém confronta-se com os constrangimentos das estruturas hegemônicas de poder.

No nível global, o Brasil privilegia os fóruns multilaterais para sustentar seus interesses e opções na área de segurança internacional. A partir de meados da década de 1980, conforme Oliveira e Onuki (2000, p. 121), o País mudou sua orientação estratégica no sentido de aderir aos regimes internacionais de segurança⁵⁶. Ainda segundo esses autores, agora apoiados em Sennes (1998), o multilateralismo passou a ser adotado como a nova opção estratégica no campo da segurança, mudança que caracterizou-se pela adoção de nova postura no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no qual o Brasil abandonou, no período de 1980 a 1995, uma postura de “oposição implícita” pela de “cooperação ativa”.

Esse é um exemplo da adaptação do conceito de autonomia aplicado ao campo da segurança internacional. De uma autonomia em que a distância dos centros hegemônicos era percebida como fator de proteção – autonomia pela distância, noção vigente nos de 1970 e 1980 – para uma autonomia pela participação, da década de 1990, nova situação em que a participação nos fóruns multilaterais é vista como instrumento de defesa dos interesses

⁵⁶ Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, 1995); Grupo de Supridores Nucleares (NSG, 1996); Organização para a Proibição das Armas Nucleares (PAQ, 1996); Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBC, 1996), Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1998).

nacionais, pela oportunidade de influir na construção das normas, regras e valores que guiam a ordem internacional (FONSECA Jr. 1998; VIGEVANI, CEPALUNI, 2011).

Aqui, cabe pequeno parêntese para lembrar que a decisão pela adesão do Brasil aos regimes internacionais de segurança não é unânime no País. A idéia de que ter-se-ia negociado a autonomia nacional sem nada receber em troca sempre é ventilada quando se coloca a questão para debate (BEZERRIL, 2012) – agora, com a vantagem do olhar crítico resultante do distanciamento do tempo. Samuel Pinheiro Guimarães, por exemplo, considera a assinatura do TNP como o maior símbolo de perda de autonomia nacional da história do Brasil (GUIMARÃES, 2012a).

Em síntese, por causa da ponderação entre o querer e o poder, a inserção brasileira no campo da segurança internacional pauta-se pelo conceito de segurança multilateralizada, a qual, segundo Cervo (2008a, p.147) guia-se pelas “idéias de transparência, confiança mútua e decisão a cargo da ONU”. Se no nível global a autonomia brasileira no campo da segurança e defesa sofre limitações, nos níveis hemisférico e regional constata-se a intenção de preservá-la ao máximo, pelo afastamento das políticas de segurança hemisférica geradas a partir de Washington.

4.2.2. A autonomia na inserção brasileira de segurança hemisférica: pelo afastamento *do hegemon*

No plano da segurança hemisférica, as considerações para definir o grau de autonomia da inserção de segurança e defesa do Brasil merecem um olhar mais detido, pois é nesse hemisfério que localiza-se a área prioritária da política externa brasileira, a América do Sul – aspecto de natureza geopolítica que ganha relevância nos cálculos de ação externa para aquilatar o grau de autonomia possível, devido à presença do ator hegemônico.

Embora a América do Sul não seja região de interesse prioritário da política externa norte-americana, o subcontinente localiza-se na porção do Hemisfério Ocidental que a Doutrina Monroe (1823) declarou, unilateralmente, como região de influência exclusiva dos EUA – e que, desde meados da década de 1930, conforme observa Moura (1996), foi incluída nos planejamentos estratégicos norte-americanos de sua política de segurança hemisférica, cujas matrizes de representatividade são o TIAR, de 1947, e a OEA, de 1948. Essa consideração reflete-se sobre que estratégias adotar para manter um certo grau de autonomia na inserção de segurança e defesa do Brasil na América do Sul.

Em face da debilidade militar sul-americana, a idéia geral que norteia a política externa brasileira é a criação de mecanismos multilaterais regionais para consolidar a América do Sul como Zona de Paz, o que colocaria algum tipo de constrangimento à atuação de potências estrangeiras na região, ao mesmo tempo que atuaria como incentivo regional para a mudança de posturas estratégicas locais: de estratégias dissuasórias, destinadas à própria vizinhança, para ações de cooperação entre os países da América do Sul. Essa estratégia seria balizada pela preservação do espaço sul-americano, na tentativa de criar-se uma identidade de defesa genuinamente sul-americana, idéia corporificada na iniciativa brasileira de criação do CDS.

A origem dessa estratégia pode ser buscada a partir do início da Coexistência Pacífica⁵⁷. Cabral (2012, p. 1) argumenta que, na perspectiva brasileira, esse período teria sinalizado que o espaço sul-americano deveria ser preservado de possíveis ameaças globais, não mais justificando a sua inclusão como região integrada pelas três Américas e subordinado à lógica do conflito da bipolaridade. A crise dos Mísseis de Cuba (1962), a Guerra das Malvinas (1982) e os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 são marcos conjunturais que teriam assinalado essa percepção: “tais marcos levaram o governo brasileiro a explorar alternativas para a criação de uma identidade regional sul-americana distinta das Américas em termos estratégico-militar [...]”

Do estudo que Lamazière (2001 apud Machado, 2012, p. 87) desenvolveu sobre o impacto dos processos de integração regional sobre as políticas de segurança e defesa também se pode inferir sobre a idéia de uma estratégia de afastamento do Brasil da influência das políticas de segurança hemisférica dos EUA. No contexto da inserção regional de segurança e defesa do Brasil, a idéia de um conceito de América do Sul desacoplado de interesses geopolíticos e da política externa norte-americana poderia gerar um sentido de “vazio que se busca preservar da ameaça do poder [...] um vácuo de poder que pode transformar-se em repelente de poder.”

No mesmo sentido, Oliveira e Onuki (2000, p. 119) argumentam que “a política externa brasileira tem sido marcada por um esforço, claramente defensivo, de tentar impingir resistência à hegemonia norte-americana. Isso determina a postura de não-engajamento do país em arranjos institucionais hemisféricos na área de segurança.”

A Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CMDA) tem se apresentado como fórum multilateral hemisférico onde se evidencia a postura brasileira de autonomia em

⁵⁷ Segundo Saraiva (2001, p. 38), “o conceito de coexistência pacífica expressa a gradual flexibilização da ordem bipolar, na segunda metade dos anos 50 e grande parte da década de 1960, [...]”

relação a alguns posicionamentos dos EUA. Por exemplo, na Conferência de Williamsburg⁵⁸, os EUA propuseram que as Forças Armadas latino-americanas participassem diretamente do combate às denominadas *novas ameaças*⁵⁹, dentre elas, e com prioridade, o enfrentamento ao narcotráfico.

O Brasil, desde o início da construção desse conceito, a partir da década de 1990, firmou posição contrária ao engajamento de suas Forças militares nesse tipo de combate, por considerá-lo mais adequado a instituições policiais e por descaracterizar o real papel constitucional das Forças Armadas, de destinação prioritária para o combate às ameaças externas.

Esse tema é recorrente nessas conferências. Na X CMDA, realizada em outubro de 2012, no Uruguai, a questão voltou a integrar a agenda, e o Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, assim se pronunciou a respeito, ressaltando a solução encontrada pelo CDS para dirimir dúvidas sobre o posicionamento do tema no campo da segurança e defesa:

No tocante ao terceiro eixo temático, relativo às questões de segurança e de defesa, há anos esta conferência debate, sem êxito, se o narcotráfico é – ou não é – ameaça; se requer – ou não – o emprego forte das Forças Armadas. O Brasil não pode associar-se a propostas de fazer com que a destinação primária das Forças Armadas seja voltada para o combate ao narcotráfico. Não concordamos com isso, embora respeitemos as circunstâncias daqueles países, ou grupos de países, que realizam escolhas distintas. De nossa parte, continuamos a ter sérias dúvidas sobre a pertinência dessa atribuição de funções não típicas do estamento militar. O Conselho de Defesa da UNASUL soube resolver a controvérsia em torno do tratamento dos temas de segurança pública e de defesa. Em Cartagena das Índias, no início do ano, aprovamos proposta colombiana de criar o ‘Conselho de Segurança Cidadã’. (AMORIM, 2012c).

Ainda nessa X CMDA, outros assuntos da agenda permitiram ao Brasil marcar sua visão própria na temática de segurança e defesa. O País discorda da idéia de que as Américas venham a conformar um complexo regional de segurança único e uniforme, pois reconhece a heterogeneidade do continente americano e que a formação de tal complexo exige a convergência na definição de ameaças, tarefa irrealizável hodiernamente: “[...] estou convencido de que nos dias de hoje a definição de ameaças não pode ser feita, ou, pelo menos, feita de maneira predominante, no nível interamericano”, declarou Celso Amorim na plenária da reunião.

⁵⁸ Foi a primeira Conferência de Ministros de Defesa das Américas, realizada em setembro de 1995.

⁵⁹ Segundo D’Araujo (2010, p. 73), a partir da década de 1990, os formuladores de políticas de defesa aderiram na época ao novo conceito “novas ameaças: “era um conceito amplo e impreciso, mas que chamava a atenção para o fato de que as ameaças à segurança de uma sociedade nacional não advinham mais de ataques militares convencionais, e sim de outras formas de agressão.”

O Brasil também não aceita a securitização de questões relacionadas ao meio ambiente e à biodiversidade, “com envolvimento de atores militares, sobretudo atores externos à própria Amazônia e à sua proteção.” E confirmou a tradicional postura de afastamento de políticas de segurança hemisférica quando o que está em jogo é a defesa de interesses vitais do País: “detentores das enormes riquezas da nossa Amazônia – e agora da Amazônia Azul –, não julgamos que haja um papel para a cooperação militar interamericana em área tão afeta à soberania nacional.”

Com relação ao fortalecimento das funções dos componentes do denominado Sistema Interamericano de Defesa, considera desnecessária a criação de uma estrutura permanente, vinculada a CMDA, para gerenciar os programas de cooperação com os demais países das Américas, pois, no momento, o Brasil prefere concentrar esforços na consolidação e no fortalecimento do CDS, “sem prejuízo, volto a dizer, dos programas de cooperação que possamos desenvolver com os demais países das Américas – bilateralmente, trilateralmente ou em conjunto. O que importa é assegurar que possam articular-se com as instituições regionais em harmonia [...]”, mas reiterou o apoio do Brasil à JID, “pela valiosa contribuição que tem dado – e deve continuar a dar – na promoção dos programas de cooperação entre os países das Américas [...].”

Finalizando sua intervenção, o Ministro declarou, em crítica direta à política externa norte-americana: “É hoje um anacronismo, se quisermos ter um sistema verdadeiramente interamericano, mantermos o isolamento de Cuba.”

4.2.3. A autonomia na inserção brasileira de segurança e defesa regional: a subordinação à instrumentalidade da integração sul-americana

Se nos planos global e hemisférico, os EUA são o principal ator a ser levado em conta na avaliação do grau de autonomia a adotar, na inserção regional surgem outros atores para serem considerados, de recursos de poder menor, tanto em relação aos EUA como ao próprio Brasil, porém relevantes em face dos propósitos de construção da unidade política sul-americana: os países membros da UNASUL.

Essa é uma situação nova com que se depara a concepção da inserção internacional brasileira, pois, tradicionalmente, o conceito de autonomia destina-se a criar as melhores condições de margem de manobra diplomática para a consecução dos interesses nacionais – e não dos interesses conjuntos regionais. A definição do interesse regional seria, então, *conditio sine qua non* para poder falar-se de uma possível autonomia regional; e o exercício desta só

faria sentido quando a UNASUL atuasse uníssona no plano internacional, na defesa daqueles interesses — situação ainda inexistente.

Na perspectiva sul-americana, a noção de autonomia traduz a intenção da busca pela liberdade de ação no plano internacional, diante de Estados mais poderosos. Nessa noção, a percepção de que o mais forte impõe constrangimentos ao mais fraco está naturalmente subentendida. Nascida no relacionamento assimétrico de poder centro-periferia do sistema internacional, essa mesma perspectiva, se aplicada ao subsistema de poder sul-americano, poderia vir a confrontar o Brasil. A razão estaria nas assimetrias entre o Brasil e seus parceiros da UNASUL e no paradigma da rivalidade Argentina-Brasil, em decorrência do qual as *forças profundas da história* podem provocar momentos de intriga nas relações internacionais (CERVO, 2008a, p. 207).

4.2.3.1. A dificuldade para relativizar a autonomia nacional: a influência do ambiente de defesa

Uma das maiores dificuldades para a construção de um novo conceito que, pelo menos em tese, admitiria a relativização da noção de autonomia nacional reside nos tradicionais, arraigados e cultuados sentimentos de lealdade das Forças Armadas aos projetos nacionais. Por isso, o propósito do CDS em fortalecer a cooperação em defesa não significa criar Forças militares conjuntas, operando sob comando único, tal qual corpos militares nacionais. O que o CDS intenta é a formação de uma visão conjunta sul-americana dos problemas de segurança e defesa, a partir de uma perspectiva regional, uma visão própria e não a importação de avaliações estratégicas vindas de terceiros. Mas mesmo para atingir esse propósito de natureza essencialmente política — que seria de menor complexidade, por não envolver diferenças de natureza doutrinária militar —, o apego pelas autonomias nacionais apresenta-se sempre como questão delicada a ser considerada (MATHIAS; MATIJASCIC, 2011, p. 231).

A dificuldade de superar culturas organizacionais de natureza soberanista, as quais operam, por dever de ofício, no padrão comportamental *wendtiano* (inimigo, rival, amigo), tende a permanecer diante da perspectiva instrumental da integração sul-americana. É significativa a constatação de que, na concepção política do Exército Brasileiro para o ano de 2030, a necessidade de desenvolver capacidades dissuasória regionais ainda permaneça, convivendo com estratégias de cooperação de defesa:

Na América do Sul, [há necessidade de] enfatizar 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. Estaremos assim nos alinhando às políticas externa e

econômica do governo e, sob o guarda-chuva de compromissos internacionais, fortalecendo nossa importância como ferramenta de apoio às relações exteriores. Ademais, a integração política e econômica será favorecida pela cooperação militar. Esta opção pela cooperação, implicitamente, repousa sobre o pressuposto de que nossa capacidade de dissuasão em relação aos países sul-americanos está assegurada e tende a ampliar-se na medida em que avançarmos no desenvolvimento das capacidades operacionais básicas. (BRASIL, 2010, pp.26-27).

A interpretação da END, por outro lado, também sugere o olhar da instrumentalidade da integração sul-americana, o qual é propiciado pelo discurso independentista do documento. É interessante observar que a END – mesmo sendo elaborada num contexto político no qual, segundo Cervo (2008a, p. 145), o Itamaraty já havia chamado a si a responsabilidade pela definição da política de defesa do Brasil – resgatou o pensamento realista e geopolítico que orientaram a política de segurança brasileira dos anos de 1970, de marca fortemente e reconhecidamente autonomista.

Se levarmos em conta a análise da END realizada por Almeida (2009, p.3), concluir-se-ia que o documento não propiciaria as melhores condições para a relativização da autonomia nacional diante do projeto regional brasileiro, pois, segundo o autor, o documento é de natureza “soberanista, nacionalista, autonomista no mais alto grau [...]”

4.2.3.2. Os contornos particulares da autonomia nacional na inserção brasileira de segurança e defesa regional

A autonomia na inserção brasileira de segurança e defesa regional ganha contornos particulares não só para o Brasil, mas também para todos os sócios do projeto regional. Suas particularidades merecem ser refletidas à luz da validade da tese da homogeneização do pensamento nas estruturas burocráticas de Estado (BORDIEU, 1989) e do argumento de que as lideranças sul-americanas, neste início de século XXI, têm buscado maior autonomia na atuação internacional de seus países, o que se reflete, também, na busca por uma maior autonomia no âmbito das relações regionais (RAMANZINI; VIGEVANI, 2010, p. 48).

Quanto à tese da homogeneização do pensamento burocrático, deve-se considerar que as agendas nacionais levadas à discussão nos fóruns do CDS resultam de um processo decisório baseado em fortes lealdades nacionais, pois os interesses neles debatidos são definidos anteriormente em função da perspectiva do *L'homme d'État* (DUROSELLE, 2000, p.99), diplomatas e militares sul-americanos – e não da de outros grupos de interesse locais, os quais seriam, em princípio, mais suscetíveis à flexibilização da autonomia nacional.

E no que diz respeito ao argumento da tendência de busca pela autonomia nacional no plano regional, cabe considerar que essa predisposição de afirmação do nacional contraria os fundamentos da teoria de integração regional, os quais apontam para um processo de transferência de lealdades do nacional para o regional como condição de sucesso de qualquer processo integracionista.

Na América do Sul, a partir do início dos anos de 2000, aquela predisposição fortaleceu-se, devido ao insucesso das teses do neoliberalismo econômico relacionadas à priorização de políticas de Estado mínimo, que vigorou na América Latina nos anos 90, e do retorno do ambiente de proteção estatal, para fazer frente à crise financeira global iniciada nos mercados norte-americano e europeu, cujos efeitos a economia mundial ainda assiste.

Com efeito, a agenda regional de segurança e defesa tende a traduzir interesses nacionais. A autonomia nacional adaptar-se-á aos interesses regionais somente naquelas questões nas quais interesses nacionais julgados prioritários não componham a pauta de negociações.

4.3. O CDS diante da perspectiva brasileira da instrumentalidade da integração sul-americana: a tentativa de equilíbrio entre a autonomia nacional e o interesse regional

A consecução dos propósitos das duas vertentes da instrumentalidade do projeto regional brasileiro requer o fortalecimento das dinâmicas política e estratégica do processo integracionista, para o qual a defesa apresenta-se como peça fundamental, como sinalizou o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em reunião extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008, e que marcou o lançamento do Tratado Constitutivo dessa instância multilateral:

Estou convencido de que é chegada a hora de aprofundarmos nossa identidade sul-americana, também no campo da defesa. [...]. Devemos articular uma visão de defesa na região fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania e à autodeterminação, a integridade territorial dos Estados e a não-intervenção em assuntos internos. Por isso, determinei ao meu Ministro da Defesa que realizasse consultas com todos os países da América do Sul sobre a constituição de um Conselho Sul-Americano de Defesa (LULA DA SILVA, 2008).

A intenção do Presidente materializou-se nos princípios e objetivos gerais do CDS, os quais não restringem as autonomias e vontades nacionais dos países membros, deixando em aberto, no caso particular do Brasil, a possibilidade de atendimento de sua vocação universalista, pois todos os acordos do Conselho são adotados por consenso. Particularmente, a interpretação do inciso “I” dos Princípios pelos quais o Conselho atua expressa claramente

sua intenção de preservação das autonomias nacionais, pois sinaliza para um baixo grau de institucionalização: “[o CDS atuará, tendo presente] os princípios da gradualidade e flexibilidade no desenvolvimento institucional da UNASUL e na promoção de iniciativas de cooperação no campo da defesa, reconhecendo as realidades nacionais.”⁶⁰

4.3.1. O CDS como espaço de afirmação do interesse nacional

O CDS está atrelado a um processo de integração cujo aspecto fundamental para o aprofundamento do projeto regional, segundo a Teoria de Integração, ainda não foi vencido: a transferência de lealdades nacionais para o âmbito regional, decorrente da passagem ou do compartilhamento de funções antes exercidas exclusivamente pelo Estado nacional.

Se no plano político e econômico da integração a dificuldade do aprofundamento institucional permanece – seja por conta de interesses nacionais que não se ajustam à supranacionalidade, seja pelas dificuldades iminentes ao processo –, no plano da integração securitária esperam-se dificuldades ainda maiores, pois, sabidamente, o relacionamento de defesa envolve questões de uma sensibilidade que os realistas ligariam à própria sobrevivência do Estado.

E, para agravar ainda mais a dificuldade, há que se considerar que os temas estratégicos de defesa são gerenciados por segmentos do Estado nos quais o padrão comportamental *hobbesiano* decorre de cultura organizacional e encontra inspiração constitucional. Essa é uma das razões das dificuldades que se apresenta à própria União Européia para a constituição de sua própria Força regional de defesa, apesar da existência, desde 1975, da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Portanto, os três objetivos gerais do CDS visam o desenvolvimento de uma autonomia regional em termos de defesa, sem afetar as soberanias nacionais: “ a) Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e para o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição à paz mundial; b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que tome em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua ao fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe; c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.”⁶¹

⁶⁰ Art 3 inciso “1” do Estatuto do CDS (UNASUL, 2008b).

⁶¹ Art 3 do Estatuto do CDS (UNASUL, 2008b).

4.3.2. As autonomias nacionais diante dos objetivos do CDS

Da análise desses três objetivos, grosso modo, é possível inferir que o primeiro deles é o que apresenta menor potencialidade para interferir nas autonomias nacionais, pois além de assentar-se em valor universal comum à região, a busca da paz, a consecução de seu propósito já vinha sendo trabalhada na América do Sul, de maneira que o que se assiste hoje com a criação do CDS “é um longo processo de criação de confiança entre os países da América do Sul, em especial entre Brasil, Chile e Argentina, a partir da segunda metade dos anos de 1970, redundando, entre outras ações [...] na formulação de vários acordos de segurança regional [...]” (D’ARAÚJO, 2010a, p. 95).

O segundo e terceiro objetivos, por incidirem em aspectos relacionados à criação de uma futura identidade regional de defesa, a qual pode requerer a superação de vínculos nacionais, parece apresentar maior potencialidade para gerar tensão no relacionamento entre as autonomias nacionais.

Apesar da cultura ibérica comum e dos mesmos valores profissionais dos militares da região, Medeiros Filho (2011, pp.186-187) identifica diferentes percepções dos países sul-americanos quanto aos propósitos dos processos de cooperação e integração de segurança e defesa. Para não correr o risco de perder a precisão das idéias do autor, a interpretação da longa citação a seguir leva à reflexão sobre a dificuldade da materialização de um dos propósitos maiores do campo da segurança e defesa regional, segundo perspectiva brasileira – a futura formação de uma comunidade de segurança na América do Sul, na qual a identidade regional de defesa seria o fundamento de sua construção:

[...] Para a Argentina, por exemplo, o processo de cooperação regional (especialmente no âmbito do Cone Sul) pode representar a superação do modelo “vizinho ameaça”, expresso historicamente pela rivalidade com o Brasil e Chile, por outro modelo que, baseado no aprofundamento dos mecanismos de confiança mútua, pudesse avançar para uma “comunidade estratégica”. Para o Brasil, [...], imagina-se a união sul-americana – e conseqüentemente a “paz regional” – como uma condição necessária para que o país possa exercer o seu papel de liderança regional e de projeção no sistema internacional. [Para a Venezuela], o modelo aproxima-se da ideia de composição de uma aliança militar fundamentada numa “identidade bolivariana”, que surgiria como reação à tentativa de dominação de potências estrangeiras sobre o conjunto do subcontinente. [...]. [O Paraguai e a Bolívia] parecem enxergar na cooperação regional uma possibilidade de acesso a recursos de defesa, e como tal mostram-se [...] simpáticos à cooperação. Os peruanos parecem simpáticos à ideia de cooperação em áreas de fronteira, especialmente para o enfrentamento de ameaças transnacionais, mas esbarram na forte desconfiança que persiste em relação a sua fronteira sul (com o Chile). Os militares chilenos, colombianos e uruguaios parecem compartilhar percepções mais céticas em relação à proposta de integração

regional, o que sugere um certo “isolamento geopolítico” desses países em relação aos seus entornos, especialmente no caso dos dois primeiros.

A expectativa de construção de uma autonomia regional de defesa, num contexto no qual todos os sócios almejam preservar suas autonomias nacionais, inclusive o Brasil, é uma situação que deve preocupar os formuladores de política externa brasileira. Na perspectiva em que o regional é tomado como meio, há que se ponderar sobre o efetivo grau de liderança que o Brasil exerce na América do Sul, pois, diferentemente dos EUA – cuja liderança hegemônica permitiu a estratégia de legitimação e reconhecimento global de seu poder por meio de instituições globais multilaterais, conforme estudou Ikenberry (1999) –, no caso brasileiro, pairam dúvidas sobre o reconhecimento e a legitimação de sua liderança regional⁶².

A perspectiva instrumental do projeto de integração regional brasileiro refletiu-se nas preocupações da vizinhança sul-americana sobre quais teriam sido as reais intenções do Brasil na criação do CDS. As interpretações apontaram para interesses extra-regionais, motivações situadas na vertente global da instrumentalidade desse projeto. No estudo que Maria Celina D’Araújo conduziu sobre o CDS, a autora levantou que algumas interpretações apontam para específicos interesses brasileiros:

[...] alavancar sua liderança regional e mundial impondo-se como um poder assimétrico no âmbito da América do Sul, sempre em consonância com os interesses dos Estados Unidos. Isso se daria como parte da estratégia do Brasil para conquistar uma cadeira no Conselho de Segurança da ONU e tornar-se uma liderança internacional mais forte, convertendo-se na potência média no plano global que representaria os interesses da região. Seria, assim, parte das ambições globais do Brasil depois de ter ultrapassado a Argentina como liderança regional. Para tanto o país estaria dando continuidade a seu projeto de construção de submarino nuclear e reequipando suas forças de terra e ar. O conselho poderia ainda ser concebido como parte dos planos brasileiros de fortalecer sua indústria de defesa e de se impor como principal fornecedor da região. (D’ARAÚJO, 2010a, p. 93).

A percepção de que a criação do CDS visou mais o atendimento a um propósito de meio do que de fim decorre da ligação que é feita entre o empenho brasileiro para o surgimento do novo órgão e o projeto de reformulação estratégica da defesa brasileira, que alude a necessidade do Brasil modernizar e transformar suas capacidades militares para apoiar a inserção internacional de um País que precisa estar preparado para “dizer não quando tiver que dizer não”, conforme declarações do então Ministro da Defesa, Nelson Jobim.

⁶² Muitos autores compartilham da tese de que não há comprovação da liderança brasileira na América do Sul. Maria Celina D’Araújo, por exemplo, julga que: “[...] o peso econômico e territorial do Brasil na América Latina ajudou a gerar, ao longo da história, expectativas sobre uma possível liderança brasileira, mas as assimetrias em relação a seus vizinhos impediram e impedem que essa liderança seja legitimada” (D’ARAÚJO, 2010b, p. 63).

Essa situação, decorrente da lógica instrumental da integração, acaba causando uma dicotomia no próprio interesse nacional, que deve se equilibrar para atender a satisfações próprias regionais (meio) e globais (fim), além de levar em conta as autonomias dos parceiros regionais.

Em estudo realizado por Ramanzini Jr. e Vigevani (2010, p.57) a respeito da dificuldade de imprimir-se um maior aprofundamento ao processo de integração regional – justamente por causa dessa contraposição entre o regional e o global –, a questão da autonomia nacional surgiu como uma das dificuldades à consolidação do processo. Embora tenha sido realizado para a área política e econômica da integração, o texto a seguir ajusta-se à problemática da autonomia no CDS, pois remete a considerações relacionadas às duas vertentes da instrumentalidade da integração, a global e a regional:

[...] Posturas nacional-desenvolvimentistas podem ter um reflexo ambíguo para a integração regional, na medida que enfatizam o grau de liberdade e de autonomia nacional na formulação de políticas e buscam tornar o país um ator protagônico no sistema internacional. Isso pode dar-se tanto na perspectiva de afirmação da autonomia quanto na perspectiva de que a integração é um fator de fortalecimento da capacidade de barganha internacional.

A busca pelo equilíbrio entre autonomia nacional e interesse regional pode ser retratada na assinatura do acordo de cooperação em matéria de defesa que o Brasil celebrou com os EUA, em Washington, em abril de 2010, pois “em vista da controvérsia gerada pelo acordo Colômbia - Estados Unidos, o Brasil, ao negociar, poucos meses depois, acordo de cooperação em matéria de defesa com os EUA, tomou o cuidado de antecipar os termos do instrumento a seus vizinhos sul-americanos” (GAMA, 2010, p. 355).

Outro exemplo de equilíbrio entre a autonomia de usufruir de plena liberdade de emprego de Forças militares no território brasileiro e o interesse da vizinhança de não se sentir ameaçada pela execução de exercícios militares em regiões fronteiriças, configura-se na comunicação realizada pelo Governo brasileiro aos países limítrofes dando-lhes ciência da realização daqueles treinamentos.⁶³

⁶³ Informação prestada pelo Gen.Ex. José Carlos de Nardi, Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), em palestra proferida para o Curso Superior de Política e Estratégia, da ESG, sobre a atuação desse Estado-Maior, realizada em Brasília, na sede do Ministério da Defesa, em 11 de setembro de 2012.

4.4. Conclusão parcial

A análise realizada sobre a inserção da função defesa no projeto brasileiro de integração regional, na qual a criação do CDS é a sua expressão de maior alcance, permite algumas conclusões a respeito da questão da autonomia nacional perante o projeto de integração sul-americana, pois caso o projeto venha a ser vitorioso e plenamente consolidado estaria aberta a possibilidade de um dos principais referenciais da Teoria da Integração vir a concretizar-se: a transferência de algumas funções do Estado nacional para instituições supranacionais – o que, no caso da função defesa, constituir-se-ia em problema complexo, dada à forte presença do interesse nacional na conformação de sua agenda. Estaria, então, o Brasil disposto a aceitar a relativização de sua autonomia nacional em favor do conjunto da região?

O argumento norteador do capítulo apontou para o pressuposto de que a autonomia desejada não limitar-se-ia aos interesses regionais, pois em face da histórica vocação universalista do Brasil seu projeto sul-americano assumiu uma natureza instrumental, na qual a sua inserção regional é o meio e a global o fim.

A instrumentalidade do projeto brasileiro de integração sul-americana manifesta-se, portanto, na concepção estratégica de que o Brasil precisa atuar com a maior liberdade de manobra diplomática possível na América do Sul para obter ganhos sistêmicos no plano global. Num mundo que caminha para a conformação daquilo que alguns analistas denominam de *multipolaridade assimétrica*, os ganhos sistêmicos do País relacionam-se a sua capacidade de liderar o processo de formação de um bloco de poder sul-americano. Por essa hipótese, a autonomia nacional enfrentaria situações caracterizadas pela necessidade de equilibrar interesses oriundos das duas vertentes dessa instrumentalidade, a regional e a global.

Nesse sentido, a instrumentalidade da integração sul-americana apresenta-se como desígnio da política externa brasileira e a inserção regional de segurança e defesa do País se destina a fortalecer a posição autônoma do Brasil no espaço de poder sul-americano.

Para cumprir esse propósito, o Brasil tem que considerar dois tipos de atores: os EUA, no plano global e hemisférico; e os países sul-americanos, no nível regional, obviamente. A cada um desses níveis, e por causa dos interesses e do poder dos atores neles presentes, corresponde diferentes graus de autonomia possíveis de serem almejados pela inserção de segurança e defesa do Brasil – seja no nível global, no hemisférico ou no regional.

No nível global, a autonomia pondera entre o querer e o poder. Em face de seus limitadíssimos recursos de poder para influir na segurança internacional, o Brasil adota posição contida, privilegiando os fóruns multilaterais internacionais para sustentar suas posições. No plano hemisférico, apesar de não negar o peso dos EUA nas questões de segurança e defesa, a autonomia do Brasil depende do afastamento das políticas de segurança hemisférica oriundas de Washington. No nível regional, por imposição da instrumentalidade do projeto regional brasileiro, o grau de autonomia a adotar terá que considerar a satisfação dos interesses nacionais, tanto para atender as demandas globais e regionais próprias como para os interesses do conjunto da região.

Em síntese, a perspectiva instrumental do projeto brasileiro de integração indica que, mesmo com a inserção da função defesa no processo de integração sul-americana – que poderia indicar um leve indício do início do fortalecimento da unidade sul-americana – os interesses nacionais estarão à frente dos interesses do bloco. Nesse quadro, admitir-se-ia relativizar a autonomia na inserção regional somente até o limite de preservação do interesse nacional.

CONCLUSÃO

O objetivo desta dissertação foi o de compreender as razões que estão por detrás das motivações da iniciativa brasileira de criação do CDS. O aprofundamento da pesquisa para a consecução desse propósito levou à reflexão de uma questão central relacionada ao estudo de processos de integração regional, particularmente quando neles estão envolvidos setores de defesa, que são os que mais se afastam de arranjos supranacionais, pela natureza soberanista de suas atribuições. O país âncora do processo integracionista estaria disposto a ceder parcela de sua autonomia a favor do sucesso da integração? O Brasil aceitaria relativizar sua autonomia em prol de seu projeto regional de integração?

A questão colocada surgiu do próprio sentido da autonomia na motivação de criação do CDS, que refletiu o pensamento autonomista brasileiro da busca por aumentar as margens de manobra de ação externa, o qual, na inserção de segurança e defesa regional, manifesta-se pela afirmação de posições nacionais próprias face às políticas de segurança hemisférica oriundas de Washington.

A noção de que o *hegemon* causa sombra e impõe constrangimentos aos mais fracos é particularmente relevante no cálculo estratégico da política externa brasileira, pois a dimensão universalista de sua vocação necessita de espaço próprio para exercer um certo grau de protagonismo regional, visando à obtenção de ganhos globais. Assim, ao relacionar a inserção regional brasileira a sua histórica vocação universalista, esta pesquisa trabalhou com o argumento central de que o projeto brasileiro de integração sul-americana é de natureza instrumental.

A instrumentalidade do projeto regional brasileiro decorre da perspectiva realista da integração, que vê no interesse nacional a motivação central para Estados cooperarem. A concepção integracionista regional surge, então, de um cálculo estratégico que visualiza a formação de um bloco sul-americano de poder para melhor inserir-se no mundo multipolar do século XXI, cujos sinais de sua construção já são detectados.

A lógica dessa instrumentalidade reside na avaliação de que a integração regional não é percebida como um fim em si própria. Ela é *meio* para auxiliar a obtenção de ganhos no plano global: nas negociações multilaterais internacionais, por exemplo, aumentam as chances dos interesses nacionais e regionais avançarem quando os Estados atuam em blocos, pois a cada Estado corresponde um voto.

Essa lógica concebe o fortalecimento do processo de integração regional como parte da estratégia de inserção global do Brasil. Nessa estratégia, o posicionamento da função defesa no projeto regional tem por propósito maior consolidar a paz e assegurar a estabilidade da América do Sul, pois a construção da unidade política sul-americana depende de um ambiente de harmonia política regional totalmente diferente daquele suscitado pela crise entre Colômbia, Equador e Venezuela do ano de 2008, cujo aprofundamento poderia ter vindo a comprometer o próprio projeto regional.

No campo da segurança e defesa, a criação do CDS traz a possibilidade de construção de um ambiente regional baseado na confiança, amizade e respeito mútuo, o que favorece a desconstrução de rivalidades e de antigos ressentimentos por perdas territoriais, estes considerados aberturas para a penetração de interesses extra-regionais que podem favorecer desalinhamentos entre os membros do projeto integracionista sul-americano.

O exercício da autonomia, manifestada pela maturidade estratégica regional, é uma forma de contrapor-se a desalinhamentos provocados por influências externas não desejáveis. A consecução da maturidade estratégica é o caminho para que a função defesa cumpra seu papel no processo de fortalecimento da integração sul-americana, pois não faz sentido conceber a criação de um bloco de poder regional que admita que a solução de seus problemas de segurança e defesa seja de responsabilidade de terceiros Estados, de fora da região.

Nesse sentido, a criação de uma identidade sul-americana em matéria de defesa é a base para a consecução de uma maturidade estratégica regional. A diferença entre a identidade sul-americana de defesa e a maturidade estratégica não é somente conceitual, pois ela pode ser percebida pelos produtos que esses dois conceitos, identidade e maturidade, oferecem para o campo da segurança e defesa regional.

Os produtos da formação de uma identidade de defesa são gerados no plano ideacional, principalmente. Eles podem ser detectados por observações relativas a mudanças de percepções, mentalidades, atitudes e comportamentos dos agentes envolvidos nos processos de securitização, o que vai resultar no produto ideacional final da segurança e defesa sul-americana: a construção de uma visão regional conjunta em matéria de segurança e defesa.

Por outro lado, os produtos da maturidade estratégica regional podem ser percebidos como a manifestação física daquela almejada visão conjunta: a formação da Força Conjunta Binacional Cruz do Sul, entre a Argentina e o Chile, para atuar em operações de paz, é

exemplo de maturidade estratégica regional. Contrariamente, a efetivação do Plano Colômbia é exemplo de sua ausência, pois favoreceu a presença de tropa estrangeira extra-regional em país sul-americano, tema sensível às soberanias regionais que acirrou o sentimento de autonomia.

Como a afirmação da autonomia está por detrás da motivação brasileira de criação do CDS, tese central desta dissertação, e ligada ao propósito de obtenção da maturidade estratégica regional, a autonomia nacional, no quadro da perspectiva instrumental do projeto regional brasileiro, depara-se com a dicotomia de atender a interesses brasileiros oriundos tanto do plano regional como do global.

Os interesses nacionais relacionados ao contexto sul-americano são aqueles destinados a preservar ou a consolidar o propósito maior da vertente regional daquela instrumentalidade – o fortalecimento do processo de integração – e os oriundos da vertente global são os destinados a atender a vocação universalista da política exterior brasileira, os quais necessariamente nem sempre podem conciliar-se com os interesses do conjunto da região.

Enfim, o sentido da autonomia na motivação da iniciativa brasileira de criação do CDS tornou-se mais claro aos olhos deste pesquisador pela compreensão de que:

1) O desejo de afirmação de autonomia foi a motivação subjacente da iniciativa brasileira de criação do CDS. Ele decorreu de um processo que procura preservar o espaço sul-americano de influências extra-regionais. Uma das marcas desse processo pode ser identificada pela rejeição do projeto norte-americano da ALCA.

2) A inserção da função defesa no projeto integracionista brasileiro, cuja vertente regional da instrumentalidade desse projeto aponta para a constituição de um bloco de poder sul-americano, requer a ponderação das políticas de segurança hemisférica vindas de Washington, pois elas podem enfraquecer a criação de uma visão própria sul-americana em matéria de segurança e defesa.

3) O campo da segurança e da defesa é o mais propício para criar um perfil autonomista diante de um ator extra-regional, pois envolve interesses locais muito identificados com posições soberanistas. Assim, a autonomia relaciona-se à inserção da função defesa no processo de fortalecimento da integração sul-americana, constituindo-se em base conceitual para a consecução da maturidade estratégica regional, sem a qual não se pode falar da formação de um bloco de poder sul-americano. A busca pela maturidade estratégica regional, embora não conste no estatuto do CDS como objetivo explícito, conforma-se à

construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, esta sim fazendo parte de seus objetivos gerais.

4) A perspectiva instrumental do projeto regional brasileiro indica que a autonomia nacional poderia vir a ser relativizada a favor do conjunto da região somente até o grau em que não viesse a comprometer a consecução de objetivos decorrentes de interesses oriundos da vocação universalista do Brasil.

A iniciativa brasileira de criação do CDS, nascida no processo de fortalecimento da integração regional, constituiu-se em medida de valorização do espaço sul-americano no projeto de inserção internacional autônoma do Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba n. 20. pp. 87-102, 2003.

_____. Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. **Mundorama**: divulgação científica em relações internacionais. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. 14mar. 2009. Disponível em: <http://mundorama.net>.

AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

AMORIM, Celso. O Conselho de Defesa Sul-americano. **Entrevista concedida ao autor da pesquisa**. 11 out., 2012a.

_____. Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro. **Seminário Estratégias de Defesa Nacional**. Conferência de abertura. Brasília, DF. 27 nov. 2012 b. Disponível em: www.defesa.gov.br/index.php/pronunciamentos.

_____. Intervenção do Ministro da Defesa. **X Conferência dos Ministros de Defesa das Américas**. Punta del Leste, 8 de outubro de 2012c. Disponível em: www.defesa.gov.br/index.php/pronunciamentos.

_____. **Conversas com jovens diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas**: Brasil- Estados Unidos (de Collor a Lula). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

_____. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Revista Espaço Acadêmico**. n. 91, dez. 2008. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.htm>.

BEZERRIL, Carlos Passos. O Programa Nuclear da Marinha. Palestra. Curso Superior de Política e Estratégia. **Escola Superior de Guerra**. Brasília. 02 out. 2012.

BONIN, Robson. Amorim filia-se ao PT e 'não exclui candidatura no ano que vem', diz Berzoini. **G1.globo.com. notícias**. 30set. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica>.

BOURDIEU, P. **La noblesse d'État**: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Minuit, 1989.

BRASIL. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDEN). **Audiência Pública nº 0346ª/08, com os Ministros Nelson Jobim e Mangabeira Unger**. 09Abr. 2008a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Assessoria de Comunicação Social. Brasil envia observadores à Argentina para acompanhar exercício militar combinado com o Chile. **Últimas notícias**. Brasília, 07nov.2012a . Disponível em www.defesa.gov.br. Acesso em 10dez.2012; 22:30.

_____. Escola Superior de Guerra (ESG). **Curso Avançado de Defesa Sul-americano..** 2012b. Disponível em: <http://www.esg.br/cursos/curso-avancado-de-defesa/>

_____. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. 2008b.

_____. Exército Brasileiro (EB). **O Processo de Transformação do Exército**. 3ed., 10mai2010. Disponível em: www.exercito.gov.br. Acesso em 08nov.2012; 23:40.

_____. **Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN)**. 2012c. Disponível em: www.defesa.gov.br.

_____. **Política Nacional de Defesa (PND)**. 2012d. Disponível em: www.defesa.gov.br.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comum do Sul. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília. n. 68, 1991.

_____. **Declaração de Bariloche**. 28 ago. 2009. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/>. Acesso: 06nov2012; 21:15.

_____. Nota n. 103. 17 mar. 2011. **Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia**: intervenção da representante permanente do Brasil junto à ONU, Embaixadora Maria Luisa Viotti, na sessão do Conselho. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 10 set. 2012.

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

CABRAL, Ricardo Pereira. Conselho de Defesa Sul-americano. In: **XV Encontro Regional de História da Associação Nacional de História**. São Gonçalo, Rio de Janeiro, 23-27 jul. 2012. Disponível em: www.encontro2012.rj.anpuh.org. Acesso em: 22nov.2012; 23:15.

CARVALHO, José Antônio Marcondes. Supranacionalidade ou Efetividade? A dimensão jurídico-institucional do MERCOSUL. In: BARBOSA, Rubens A. **MERCOSUL: quinze anos**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

_____. **História da Política Exterior do Brasil**. 3 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008b.

_____. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2008a.

_____. Relações Internacionais no Brasil. In: CERVO, Amado Luiz. (org.) **O Desafio Internacional.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

_____; RAPOPORT, Mário. (org.) **História do Cone Sul.** Rio de Janeiro; Revan. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

_____. Concepts of International Relations. In: SARAIVA, José Flávio Sombra.(ed.). **Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century:** regional and national approaches. Fortaleza e Brasília: Premius e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2009.

CLARÍN. **Lula, en exclusiva con Clarín:** no existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo. Buenos Aires. 7set. 2008. Disponível em: <http://edant.clarin.com/diario/2008/09/07/um/m-01755400.htm>. Acesso em: 22nov2012; 22:20.

COSTA, Rogério Santos da. O MERCOSUL e a integração da América do Sul. In: CEPIK, Marco(org.). **América do Sul: Economia & Política da Integração Regional.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

CRUZ, José Humberto de Britto. Oportunidades e desafios da inserção internacional do Brasil. Curso Superior de Política e Estratégia. Palestra. **Escola Superior de Guerra.** Brasília, DF.17out. 2012.

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

_____. Perspectiva brasileira para os novos aspectos da segurança regional. In: EDLER, Daniel;THEMOTEO,Reinaldo José. (org.) **O Brasil no contexto político regional.** Cadernos Adenauer, v. 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010b.

DECUADRA, Daniel Rótulo. **Geopolítica, Política Externa e Pensamento Militar Brasileiro em relação ao Atlântico Sul.** Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro,1991.

DEUTSCH, Karl. **Análise das relações internacionais.** Brasília: Universidade de Brasília, 1978.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. **Relações Internacionais:** as teorias em confronto. Tradução: Marcos Farias Ferreira, Mônica Sofia Ferro e Maria João Ferreira. 1ed. Lisboa: Gradiva, 2003.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá:** Teoria das Relações Internacionais. Tradução de Ane Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo; Imprensa oficial do Estado, 2000.

ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, VII. 2007. Brasília, DF, 6 a 8 nov. **Anais do VII ENEE**. Brasília. Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional. Depoimento do Ministro Jobim. pp. 376 – 381.

ESCUDE, Carlos. An Introduction to Peripheral Realism and Its Implications for the Interstate System: Argentina and the Cóndor II Missile Project. In: NEUMAN, Stephanie G. (Ed.). **International Relations Theory and the Third World**. Nova York: St. Martins's Press, 1998.

FERREIRA, Marcos José Barbieri; SARTI, Fernando. **Diagnóstico: Base Industrial de Defesa Brasileira**. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial. Mar. 2011. Disponível em: <http://www.econet.org/wp-content/uploads/2012/08/Base-Industrial-de-Defesa-Brasileira-Mar%C3%A7o-de-2011.pdf>. Acesso em 17 nov. 2012; 20:50.

FONSECA Jr., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Política e Segurança na Governança Global. **Seminário Internacional Relações Sul-Sul: coalizões políticas e cooperação para o desenvolvimento**. Mesa 3. Everest Rio, Hotel. Rio de Janeiro. 13 e 14 de junho de 2011. Disponível em <http://www.youtube.com>. Acesso em 18 nov 2012; 22:00.

FRAGELLI, José Alberto Accioly. As realidades regionais de segurança: a recriação da Quarta Esquadra e seu significado. pp. 495-506. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (orgs). **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

GAMA, Marcos Vinicius Pinta. O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (orgs). **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

GARCIA, Marco Aurélio. A política externa brasileira. In: JAKOBSEN, Kjeld. (org.). **2003-2010, o Brasil em transformação: a nova política externa**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. Palestra aos alunos do Curso de Formação do Instituto Rio Branco. Brasília, 14 de outubro de 2011.

GUIMARÃES, Marina. Jobim defende soberania da América do Sul sobre defesa. **O Estado de São Paulo**. 17 nov. 2008. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,jobim-defende-soberania-da-america-do-sul-sobre-defesa,279157,0.htm>. Acesso em: 20 dez. 2012; 23:05.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Conselho de Defesa Sul-americano. **Entrevista concedida ao autor da pesquisa**. 29 ago. 2012a.

_____. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

_____. **Quinhentos anos de periferia**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

_____. O Desafio Sul-americano. **Carta Maior**. 30 ago., 2012b. Disponível em: <http://cartamaior.com.br>

IKENBERRY, G. John. Institutions, Strategic Restraint, and the persistence of American postwar order. **International Security**, vol 23, n. 3, pp 43-78., winter 1998-1999.

INTEGRAÇÃO bélica ainda é uma proposta. **O Estado de São Paulo**. Economia e Negócios, p. B4. 21 jan. 2006.

JAGUARIBE, Hélio. MERCOSUL e a Nova Ordem Mundial. Instituto de Estudos Políticos e Sociais. Dossiê. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**. Vol. 1, Ano 1, 2002.

_____. Autonomia periférica e hegemonia cêntrica. In: JAGUARIBE, Helio. **O novo cenário internacional: conjunto de estudos**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

_____. Autonomia e hegemonia. In: **Universidade de Brasília**. Curso de Introdução às Relações Internacionais. Relações Internacionais de Poder. 2ed. Brasília: Editora UnB, 1983.

JOBIM, Nelson. **O Conselho de Defesa Sul-Americano**. Documento ostensivo obtido em entrevista realizada com Antonio Rafael Siqueira Santos, que acompanhou, no Ministério da Defesa, o processo de criação do CDS. Março de 2012.

JUSTINO, David; ALMEIDA, Silvia. **Globalização e a emergência das novas potências**. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova Lisboa. Lisboa, [200-]. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/56001593/Globalizacao-e-a-emergencia-das-novas-potencias#download>. Acesso em 20 set.2012; 15:20.

JULIÃO, Taís Sandrim. Teoria e história das relações internacionais: uma escola latino-americana? **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre. Vol. 2, n. 7, Ago.Set., p. 51-66. 2011

KATZENSTEIN, Peter J. **The Culture of National Security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 7.ed. São Paulo; Atlas, 2010.

LAMAZIÈRE, Georges O Impacto dos Processos de Integração Regional nas Políticas de Defesa e Segurança. O Brasil e a Cooperação Político-Militar na América do Sul. **Revista Política Externa**, São Paulo, Brasil, v. 9, n. 4p. 42/48, mar/abr/mai, 2001.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.41, n.spe, pp. 29-41, 1998.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (orgs). **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LULA DA SILVA. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: www.mundorama.net.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. **Soberania, OMC e MERCOSUL**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

MACHADO, Artur Andrade da Silva. **A Semiótica do Regional no Pensamento Geoestratégico Brasileiro: idéias e conceitos do regionalismo sul-americano**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2012.

MATHIAS, Suzeley Kalil; MATIJASCIC, Vanessa Braga. Defesa no MERCOSUL: avanços para a integração. **Revista Tensões Mundiais**. v.7,n.12, 2011.

MATTOS, Meira. **A Geopolítica e as Projeções do Poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.

MEARSHEIMER, J.John. **The False promise of International Institutions**. International Security, vol.19, n. 3, winter 1994-1995. p.5-49, 1995.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Conselho de Defesa Sul-americano: origens, demandas e propósitos. In: **Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. X Congresso Internacional. Brasília, DF. 22 a 24 de julho de 2010. Disponível em: <http://sitemason.vanderbilt.edu/files/fLdvB6/Oscar%20Medeiros%20Filho.pdf>.

_____. Defesa, segurança e percepções militares na América do Sul. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (org.). **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2011.

MELLO, Patrícia Campos. Jobim propõe integrar defesa no continente. **O Estado de São Paulo**. Fl A7. 21 mar 2008.

MONTEIRO, Tânia. Jobim quer política regional de defesa. **O Estado de São Paulo**, p. A 13, 24fev. 2008.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília / São Paulo: Editora Universidade de Brasília / Imprensa Oficial de São Paulo, 2003.

MOURA, Gerson. O Brasil na Segunda Guerra Mundial: 1942-1945. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. (org.). **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. Vol 1. São Paulo: Cultura Editora Associados, 1996.

NYE, Joseph S. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.

_____. **O Futuro do Poder**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge; ONUKI, Janina. Brasil, MERCOSUL e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol. 43, n.2, p. 108-129, dez. 2000.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **As relações Brasil – Estados Unidos**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

RAMANZINI Jr.; VIGEVANI, Tullo. Autonomia e integração regional no contexto do MERCOSUL: uma análise considerando a posição do Brasil. **Revista Observatório Social de América Latina**. Buenos Aires. n.27, ano XI, abril, 2010.

RODRIGUES, Fernando. Wikileaks e os papéis brasileiros: para os EUA, reação do Brasil foi débil em crise com a Bolívia. **Folha de São Paulo**. 30 Dez 2010. Disponível em : <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po3012201014.htm>

RODRIGUES, José Honório. **Interesse Nacional e Política Externa**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

SAINT-PIERRE, H.C. As novas ameaças às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual. In: OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de (org.). **Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América latina, 2007. Parte , pp. 59-8.

SANTOS, Marcelo. Passado e presente nas relações Colômbia - Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 53, n. 1, p. 67-88, 2010.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações Internacionais: dois séculos de história**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

SEMINÁRIO Internacional Relações Sul-Sul: Coalizões Políticas e Cooperação para o Desenvolvimento. Mesa “**As Relações Sul-Sul na Multipolaridade**” Everest Rio, Hotel. Rio de Janeiro. 13 e 14 de junho de 2011. Disponível em :<http://www.youtube.com>. Acesso em: 18 nov 2012; 23:00.

SENNES, Ricardo Ubiraci. Potência média recém - industrializada:parâmetros para analisar o Brasil. **Contexto Internacional**, vol.20,n2, Rio:IRI/PUC, julho-dezembro, p.385-413, 1998.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SMITH, S. **Explaining and understanding international relations**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SONDHAUS, Lawrence. **Strategic Culture and Ways of War**. New York: Routledge, 2006.

SOUZA, Antonio Augusto Vianna de. Conflitos na América do Sul. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército**, 2008. Disponível em <http://www.eme.eb.mil.br/ceeex>. Acesso em: 11 dez. 2011; 20:18.

SOUTO, Cíntia Vieira. **A diplomacia do interesse nacional: a política externa do Governo Médici**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SPEKTOR, Matias. Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol.53, n.1, pp.25-44, jul. 2010.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Pontos de contato ou de atrito? Documentos de Defesa Nacional do Brasil e dos Estados Unidos. **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre. vol. 3, n. 11, abr. mai. , 2012.

TORRES, César Augusto Bermúdez. La doctrina respice polum ("Mirar hacia el norte") en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX. **Memorias. Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe**, vol. 7, n. 12, julio, 2010, pp. 189-222. Universidad del Norte Colômbia. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/>. Acesso em: 10 jul.2012; 22:20.

UGARTE, José Manuel. El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisório, perspectivas y desafíos. In: MATHIEU, Hans;GUARNIZO, Catalina Niño. (ed.). **Seguridad Regional en América Latina y el Caribe: anuário 2010**. Programa de Cooperación em Seguridad Regional. Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá: Impresión D'vinni S.A., 2010

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas**. 2008a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>.

_____. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano**. 2008b. Disponível em: <http://www.unasurcds.org>.

_____. **IV Reunião Ordinária do Conselho de Defesa Sul-americano**. III Declaração de Lima. 28 nov.2012. Documento obtido no Ministério da Defesa do Brasil. Tradução livre. 2012.

_____. Conselho de Defesa Sul-americano. **Plano de Ação de 2013**. Disponível em <http://www.unasurcds.org>.

VASQUEZ, John A. **The War Puzzle Revisited**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

_____. Parcerias Estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.42, n. 2 , pp.52-80, 1999.

_____. A integração regional no contexto das políticas exteriores de Brasil e Argentina: elementos para análise comparada. **XXIV Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)**, Petrópolis, 23-27 out. 2000.

_____. Chr. Michelsen Institute. **Seminário, Brazil's international cooperation: perspectives on emerging powers and África**. Seminário do CMI. Disponível em: <http://www.ustream.tv/recorded/18533859>. Acesso em 16 Nov 2012. 23:22.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. São Paulo: Editora UNESP, 2011.

_____; FAVORON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI Jr., Haroldo; CORREIA, Rodrigo Alves. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol. 51, n.1, p.5-27, 2008.

VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne. (org). **Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional**. Porto Alegre; Editora UFRGS, 2006.

_____. O Brasil, o MERCOSUL e a Integração na América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**. v. 1, n. 1, p. 82-94, ago./dez. 2007.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Tradução Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa: Gradiva. 2002.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIGHT, Martin. **A Política do Poder**. Tradução de Carlos Sérgio Duarte. Brasília / São Paulo: Editora Universidade de Brasília / Imprensa Oficial de São Paulo, 2002.

WOODS, Ngaire. **Explaining International Relations since 1945**. New York: Oxford University. Press, 1997.