



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

TIENAY PICANÇO DA COSTA SILVA

**ANÁLISE DO POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DO BRASIL FRENTE AO
CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL: de 2009 a 2015**

Belém
2015

TIENAY PIKANÇO DA COSTA SILVA

**ANÁLISE DO POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DO BRASIL FRENTE AO
CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL: de 2009 a 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política (PPGCP), do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas (PPGCP) da Universidade Federal do Pará (UFPA)
como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Dr. Alberto Luiz Teixeira da Silva

Belém
2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Silva, Tienay Picanço da Costa, 1991-
Análise do posicionamento estratégico do Brasil frente
ao Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul (de
2009 a 2015) / Tienay Picanço da Costa Silva. - 2015.

Orientador: Alberto Luiz Teixeira da Silva.
Dissertação (Mestrado) - Universidade
Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências
Políticas, Belém, 2015.

1. Cooperação internacional, 2009-2015. 2.
Segurança internacional. 3. América do Sul
Integração. 4. Brasil Relações exteriores. 5.
UNASUL. I. Título.

CDD 22. ed. 337.18

TIENAY PICANÇO DA COSTA SILVA

**ANÁLISE DO POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DO BRASIL FRENTE AO
CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO DA UNASUL: de 2009 a 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política (PPGCP), do Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas (PPGCP) da Universidade Federal do Pará (UFPA)
como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência
Política.

Aprovada em: 27 de Agosto 2015

Banca Examinadora:

Prof^o. Dr^o. Alberto Luiz Teixeira da Silva
Orientador - PPGCP/IFHC/UFPA

Prof^o. Dr^o. Roberto Ribeiro Correa
Examinador interno – PPGCP/IFCH/UFPA

Prof^o. Dr^o. Mário Miguel Amin Garcia Herreros
Examinador Externo – NAEA/UFPA

Aos meus pais, com amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus que acredito, por fazer tudo ter sentido, junto à espiritualidade.

Ao Prof. Dr. Alberto Teixeira, pelas orientações, confiança e compreensão.

Aos professores do Mestrado em Ciência Política, pelos ensinamentos, dedicação e compromisso em fortalecer o programa.

Aos amigos, irmãos, amores que carrego comigo, pela ajuda e incentivo, sem o apoio de tantas pessoas queridas, jamais teria conseguido.

Aos meus pais, Lucidéa e Dorimar, pela vida e pelo incansável esforço em fazer os meus sonhos virarem realidade.

À minha família, e em especial às minhas duas avós, Lucimar e Idamar (*in memoriam*), por fazerem eu me sentir a neta mais amada do mundo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa de estudos concedida durante o desenvolvimento desta pesquisa.

“A América do Sul corresponde ao espaço natural de
afirmação dos interesses brasileiros”

Amado Luiz Cervo

RESUMO

Os cálculos que direcionam a decisão dos Estados em cooperar ou não diante dos assuntos de defesa incluem o auto-interesse e as possibilidades de projeção do poder político nacional, dentre outras variáveis. Como agravante, tais cálculos ainda são fortemente afetados pelo dilema da segurança e pela ambiguidade do uso da força (direcionado tanto ao ataque quanto à defesa das unidades nacionais), fato que contribui para que o processo de cooperação regional em matéria de defesa seja mais sensível do que os demais, sobretudo em regiões que apresentam assimetrias e desafios de integração em seus mais diversos níveis, como é o caso da América do Sul. Diante desse quadro, a partir da “Análise de Conteúdo” da “Política Nacional de Defesa” (2005), da “Estratégia Nacional de Defesa” (2008), do “Livro Branco de Defesa Nacional” (2012), do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano – CDS (2008) e dos seus Planos de Ação (2009 a 2015), o presente trabalho se volta à cooperação em defesa no âmbito da UNASUL, com o objetivo de analisar - à luz da Teoria de Regimes Internacionais - o posicionamento estratégico do Brasil frente ao CDS, bem como as implicações deste posicionamento sobre o Regime de cooperação em defesa sul-americano. Sendo assim, a justificativa maior deste trabalho é refletir o CDS enquanto objetivo político para o Brasil, compreendendo como a liderança regional tem se posicionado diante dos desafios da defesa regional.

Palavras-chave: União de Nações Sul-americanas. Conselho de Defesa Sul-americano. Cooperação regional em defesa. Posicionamento estratégico do Brasil. Teoria de Regimes Internacionais.

ABSTRACT

The calculations that drive the decision of States to cooperate or not before defense subjects include self-interest and the national political power projection possibilities, among other variables. To make matters worse, these calculations are still strongly affected by the security dilemma and the ambiguity of the use of force (directed both the attack and defense of national units), a fact that contributes to the process of regional cooperation in defense is more sensitive than others, especially in regions with asymmetries and integration challenges in its various levels, as is the case in South America. Given this situation, from the “content analysis” of "National Defence Policy" (2005), the "National Defense Strategy" (2008), the "White Book of National Defense" (2012), and CDS Action Plans (2009 2015) this paper turns to cooperation in defense within the UNASUL, with order to analyze - in the light of International Regimes Theory - the strategic positioning of Brazil against the Council of South American Defense (CDS)., it will be identified to what extent and in what way, Brazil's Defense narrative is made concrete for the implementation of the CDS action plans since its formation. Although the South American process of cooperation in defense advocated by CDS part of a regional plan of international integration, we need to discuss as far as the Brazilian strategy against the body favors the individual interests over the collective interests of the region. Thus, the main justification of this work is to reflect the CDS as a political goal for Brazil, including as the regional leadership has positioned facing the challenges of regional defense.

Key-words: South American Defense Council. South American Nations Union. Regional cooperation in defense. Strategic positioning of Brazil. Theory of International Regimes

RESUMÉ

Les calculs qui conduisent la décision des États de coopérer ou non avant les questions de défense comprennent l'intérêt et les politiques nationales possibilités de projection de puissance, entre autres variables. Pour aggraver les choses, ces calculs sont encore fortement touchés par le dilemme de la sécurité et de l'ambiguïté de l'utilisation de la force (dirigée à la fois l'attaque et la défense des unités nationales), ce qui contribue au processus de la coopération régionale en matière de défense est plus sensible que d'autres, en particulier dans les régions où les asymétries et les défis de l'intégration dans ses différents niveaux, comme est le cas en Amérique du Sud. Compte tenu de cette situation, ce document se tourne vers la coopération en matière de défense au sein de l'UNASUR, avec Afin d'analyser - à la lumière de la théorie des régimes internationaux - le positionnement stratégique du Brésil contre le Conseil de défense sud-américain (CDS). De l'analyse du contenu de la "Politique de la Défense nationale» (2005), la «Stratégie de défense nationale" (2008), le «Livre blanc de la Défense nationale» (2012), et la CDS plans d'action (2009 2015), il sera identifié dans quelle mesure et de quelle manière, le récit de la Défense du Brésil se concrétise pour la mise en œuvre des plans d'action CDS depuis sa création. Bien que le processus sud-américaine de coopération dans la défense préconisée par CDS partie d'un plan régional d'intégration internationale, nous devons discuter aussi loin que la stratégie brésilienne contre le corps favorise les intérêts particuliers sur les intérêts collectifs de la région. Ainsi, la justification principale de ce travail est de refléter les CDS comme un objectif politique pour le Brésil, y compris que la direction régionale a positionné face aux défis de la défense régionale.

Mots-clés: Conseil défense sud-américain. Du Sud-Union des Nationsd'Amérique. La coopération régionale en matière de défense. Le positionnement stratégique du Brésil. La théorie des régimes internationaux.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Estrutura da UNASUL.....	32
Figura 2 -	Esquema causal Básico dos Regimes.....	41
Figura 3 -	Relação entre poder, desconfiança e solidez institucional nas alianças militares.....	46
Figura 4 -	Relação entre poder, desconfiança, e solidez institucional nos Regimes.....	47
Figura 5 -	As três etapas da Análise de conteúdo de Laurence Bardin.....	51
Figura 6 -	Processo da descrição à interpretação dos fatos.....	52
Figura 7 -	Análise dos Planos de ação CDS/UNASUL.....	75
Figura 8 -	Síntese analítica da relação causal entre o posicionamento estratégico do Brasil no CDS e seu desdobramento regional.....	91

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	A América do Sul.....	25
----------	-----------------------	----

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 - Análise dos graus de enfoque destinados a cada uma das “unidades de registro” em função do documentos selecionados..... 69
- Quadro 2 - Atuação e Responsabilidades do Brasil nos Planos de Ação do CDS/UNASUL (2009/2015)..... 79

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ALALC	Associação Latino-americana de Livre Comércio
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA/CSN	Comunidade Sul-americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-americano
EC	Escola de Copenhague
END	Estratégia Nacional de Defesa
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
PEB	Política Externa Brasileira
PND	Política Nacional de Defesa
RI	Relações Internacionais
UNASUL	União das Nações Sul-americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	CAPÍTULO I - A COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL: Abordagem teórico-conceitual	18
2.1	Aspectos Conceituais	18
2.1.1	Cooperação e segurança <i>versus</i> Cooperação e defesa.....	18
2.1.2	O Brasil e o Cenário Sul-americano.....	24
2.1.3	A criação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa.....	29
2.2	Aspectos Teóricos	35
2.2.1	A Teoria de Regimes Internacionais.....	35
2.2.2	A Perspectiva da Cooperação nos Regimes internacionais.....	41
2.2.3	O Regime de Cooperação e Defesa na América do Sul.....	43
3	CAPÍTULO II - AS PRÁTICAS DE DEFESA DO BRASIL E DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO	50
3.1	Considerações Metodológicas	50
3.2	Descrição Documental	56
3.2.1	A Prática de Defesa do Brasil.....	56
3.2.2	A Prática de Conselho de Defesa Sul-americano.....	65
3.2.3	Os Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-americano.....	67
3.3	Análise Documental	68
3.3.1	Análise da Prática de Defesa Brasileira.....	68
3.3.2	Análise da atuação do Brasil nos planos de ação do Conselho de Defesa Sul-americano (2009-2015).....	75
4	CAPÍTULO III - A ESTRATEGIA BRASILEIRA FRENTE AO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO: Análise de Posicionamento	84
4.1	O Conselho de Defesa Sul-americano enquanto objetivo político nacional	85
4.2	Entre os Interesses nacionais e os Interesses coletivos	86

4.3	A Liderança regional e o campo da Defesa: desafios correlacionados.....	89
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
	REFERÊNCIAS.....	97
	ANEXOS.....	102

1 INTRODUÇÃO

Durante décadas, a América do Sul esteve à margem dos centros de discussões da segurança internacional e bastante distante do desenvolvimento de uma Agenda regional de Defesa coletiva. Entretanto, as tendências do regionalismo e as estratégias de inserção internacional através do diálogo Sul-Sul, assinalaram uma conjuntura política favorável para que o Brasil e seus vizinhos apostassem em um projeto de desenvolvimento de autonomia e confiança mútua em matéria de Defesa e rompessem com a estruturação da cooperação militar hemisférica até então sustentados.

Esta nova tendência foi representada pela criação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e seu Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): primeira arquitetura institucional voltada à integração e cooperação nos assuntos de Defesa, a nível subcontinental. Desde o início do seu funcionamento, em 2009, o CDS vem lidando com os desafios endógenos e exógenos ao bloco, com o intuito de superar os desafios intrínsecos à cooperação em defesa e não constar como mais um, dentre os projetos integracionistas frustrados na região.

A partir de então, o Brasil abarcou o CDS enquanto objetivo político e assumiu pra si responsabilidades e grande influência sobre o funcionamento do órgão. Em contrapartida, a liderança regional e os recentes planos de reorganização das forças armadas e de reestruturação da indústria bélica nacional suscitaram debates acerca dos reais interesses contidos no engajamento do Brasil com a América do Sul e na estratégia de cooperação regional voltada ao CDS.

Diante deste cenário, a presente Dissertação aborda a cooperação regional em Defesa na América do Sul enquanto tema, buscando responder ao seguinte questionamento central: **Qual o posicionamento estratégico do Brasil frente ao Conselho de Defesa Sul-americano (CDS)?** Além disso, buscar-se-á identificar quais as implicações deste posicionamento sobre o Regime de cooperação em defesa que vem sendo construído na América do Sul.

Para alcançar respostas aos questionamentos acima, esta pesquisa parte da “Análise de Conteúdo” de três documentos essenciais à compreensão da Prática de defesa nacional e dos objetivos políticos do Brasil frente ao cenário regional de defesa: a *Política Nacional de Defesa* (PND); a *Estratégia Nacional de Defesa* (END); e o *Livro Branco de Defesa Nacional* (LBDN); bem como, de documentos que permitem compreender os objetivos políticos do

CDS em si, e a atuação brasileira no cumprimento da Agenda do Conselho em questão, desde o início efetivo das suas tarefas, são eles: o *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano* e os *Planos de Ação do CDS (2009-2015)*.

Esta Dissertação não tem por intuito adentrar questões militares, ou minúcias relativas às iniciativas Práticas de defesa na região; assim sendo, a pesquisa se concentra, essencialmente, na identificação e análise do posicionamento estratégico que o Brasil mantém frente ao Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) da UNASUL, e na correlação deste posicionamento com o Regime de cooperação em defesa regional aqui pensado, com base na Teoria de Regimes Internacionais. A seguir, o “passo a passo” traçado para o cumprimento da proposta desta Dissertação (representado pelos objetivos específicos desta pesquisa):

- Identificar, através da “Análise de Conteúdo” de Laurence Bardin, as Práticas de defesa do Brasil e do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS).
- Analisar as Práticas de defesa do Brasil e do CDS, bem como o desempenho nacional no cumprimento dos Planos de Ação do Conselho, concluindo o posicionamento estratégico brasileiro frente ao órgão em questão.
- Demonstrar as implicações do posicionamento estratégico brasileiro sobre o Regime de cooperação em Defesa sul-americano

Ao que se refere à organização, esta Dissertação se encontra dividida em três capítulos: o primeiro, de abordagem teórica e conceitual, tem como intuito situar o leitor a respeito do problema de pesquisa, bem como a respeito da Teoria de Regimes Internacionais, (apresentando sua aplicabilidade à América do Sul e sua relação analítica com a cooperação regional em matéria de Defesa); o segundo capítulo apresenta abordagem expositiva/analítica, na qual consta as análises iniciais dos dados documentais; e por último, o terceiro capítulo, inteiramente analítico, que versa sobre o posicionamento estratégico do Brasil no CDS e seus desdobramentos regionais.

2 CAPÍTULO I - A COOPERAÇÃO EM DEFESA NA AMÉRICA DO SUL:

Abordagem teórico-conceitual

2.1 Aspectos Conceituais

No lugar de uma lógica bélica, tão cara e comum a diversos países com pretensões hegemônicas, a estratégia de dissuasão do Brasil tem sido historicamente direcionada nas perspectivas da defesa e cooperação. A política externa brasileira sempre foi pautada em conformidade ao Artigo 4. da Constituição Federal (1988), segundo o qual rege as relações internacionais do país pelos seguintes princípios: i) independência nacional; ii) prevalência dos direitos humanos; iii) autodeterminação dos povos; iv) não-intervenção; v) igualdade entre os Estados; vi) - defesa da paz; vii) - solução pacífica dos conflitos; viii) repúdio ao terrorismo e ao racismo; ix) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; x) concessão de asilo político. De acordo com tal artigo da carta magna, o Brasil é por tradição e convicção um país pacífico, que vive em paz com seus vizinhos há mais de 144 anos, desde o termino da Guerra do Paraguai.

Sendo assim, a história diplomática brasileira é marcada por um conjunto de relações pacíficas com as demais nações, em especial as sul-americanas, inferindo, portanto, que as relações de paz com os demais atores do Sistema Internacional, de modo geral, é uma característica sólida da política externa brasileira. Todavia, o Brasil vem apresentando novas perspectivas em relação ao desenvolvimento de sua diplomacia e política de defesa, e, mesmo diante do cenário harmônico (difundido tanto no ambiente interno, quanto no externo), faz-se necessário compreender os aspectos conceituais acerca da cooperação em defesa no cenário sul-americano, sobretudo, no âmbito da UNASUL e do seu Conselho de Defesa Sul-americano (CDS).

2.1.1 Cooperação em Segurança *versus* Cooperação em Defesa

No amplo espectro teórico o qual se apresenta as relações internacionais atualmente, faz-se necessário o entendimento e relação de conceitos utilizados desde os primórdios, mas que com o passar dos tempos, a evolução das sociedades (e, conseqüentemente, a intensificação das interações em nível internacional) acabaram ganhando novas visões e

perspectivas, sem perder o caráter essencialmente clássico. Integram esse quadro teórico, os conceitos de Segurança e Defesa, pontos basilares de análise da presente pesquisa.

Mas antes das devidas definições sobre tais modalidades de cooperação, é necessária a conceituação do princípio, ou seja, o que é cooperação? Para Richard Sennet (2012, p.9), ilustre sociólogo e historiador norte-americano e que dedica grande parte da sua obra as questões de cooperação num amplo espectro acadêmico:

A cooperação azeita a máquina de concretização das coisas, e a partilha é capaz de compensar aquilo que acaso nos falte individualmente. A cooperação está embutida em nossos genes, mas não pode ficar presa a comportamentos rotineiros; precisa desenvolver-se e ser aprofundada. O que se aplica particularmente quando lidamos com pessoas diferentes de nós; com elas, a cooperação torna-se um grande esforço.

Tal ideia permite compreender não somente a importância de cooperar, mas as peculiaridades e complexidades dessa Prática conjunta, sobretudo, no cenário sul-americano. Passados mais de 20 anos do fim da bipolaridade mundial da Guerra Fria, a região vive hoje um momento de significativa importância para sua Geopolítica, onde os países dessa região adotam posturas com objetivos direcionados em mudanças no âmbito de suas relações de dependência com outras nações, vislumbrando inclusive, processos de cooperação que possibilitem alcançarem um padrão melhor de desenvolvimento social, econômico, político e até de segurança e defesa.

Esse novo cenário regional, influenciado notoriamente pelo objetivo de criar uma estratégia de inserção bem sucedida nesse mundo globalizado, tal como, no intuito de superar certa periferia política da região, aliado as diversas pressões e demandas internas de suas referidas sociedades; trouxe consigo o debate entre a melhor visão para o desenvolvimento regional: seria ela, através da **integração** ou da **cooperação**? Mariano (2007, p.7) incita:

A cooperação possibilita o estabelecimento de objetivos comuns entre países e a constituição de normas e estruturas no seio das quais acordos podem ser concretizados. Ela facilita também a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos compartilhados aceitáveis, ao promover maior intercâmbio de informações. A integração regional é mais ampla do que a cooperação internacional porque pode resultar em novas unidades ou entidades políticas, ou ainda em uma mudança nas últimas. A integração regional, portanto, não se restringe à esfera governamental ou à cooperação inter-governamental, atinge a sociedade como um todo, gerando interações entre grupos de interesse e representantes das sociedades que fogem ao controle estatal.

A região sul-americana, de realidades e contextos peculiares, vem de inúmeros processos de integração regional como a ALALC (Associação Latino-americana de Livre

Comércio) em 1960; o Pacto Andino, que posteriormente, em 1969, foi denominado de CAN (Comunidade Andina de Nações); a ALADI (Associação Latino-americana de Integração) em 1980, o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) em 1991; até chegar na CASA/CSN (Comunidade Sul-americana de Nações) que posteriormente levou a consolidação da UNASUL (União de Nações Sul-americanas) em 2008. Último processo esse, foco do presente trabalho, e que desponta como espaço propício a consolidação não apenas da integração, mas principalmente de cooperação. Uma vez que, a cooperação pode ser entendida enquanto uma estratégia contextualizada e que, pode ser abandonada de acordo com alguma conveniência (o que gera menos constrangimentos), a integração regional por sua vez, é menos flexível – abandoná-la pode gerar resistências e altos custos para os governos, desde que o processo tenha atingido um determinado patamar de interação entre as sociedades envolvidas, especialmente quando sua estrutura institucional ganha autonomia e legitimidade. (Mariano, 2007. p.10).

Considerando esta distinção, cabe agora diferenciar Segurança e Defesa, ainda que ambos os conceitos se caracterizem como temas referentes à guerra e/ou a conflitos, estando em determinados momentos intimamente ligados, cada um carrega especificidades e objetos de interesse distintos.

Por **Segurança**, pode-se entender enquanto algo voltado ao interior de uma determinada unidade estatal, ou seja, um cenário interno abrangente relacionado com a percepção que indivíduos, sociedades e/ou entes estatais têm acerca do seu próprio bem-estar e dos riscos que podem afeta-lo. Dessa forma, dizem respeito aos problemas domésticos e que respondem unicamente a esse Estado, logo, as escolhas para lidar com tais problemas não dependem, em princípio, do relacionamento externo desse país. Como exemplo desses problemas internos, pode-se citar o tráfico de drogas, grupos separatistas, banditismo e outros de esfera interna.

Por sua vez, **Defesa**, diz respeito à forma mais objetiva e Prática em relação as medidas concretas no sentido de dissuadir, prevenir, mitigar e/ou reagir às ameaças concretas ou potenciais, que venham a ofender uma questão estatal: a defesa de um território. Como por exemplo, ameaças que tentem romper a sua unidade, agressões a sua soberania, intervenções estrangeiras, bloqueios e outros de esfera externa, estando orientada, assim, na defesa da unidade do Estado contra inimigos e/ou ameaças externas. Robinson (2008, p.34) consubstancia:

Segurança implica em ausência de ameaça. Tal afirmação tanto pode ser vista como uma noção absoluta – ou se está seguro ou não se está, ameaças existem ou não existem – ou como uma condição relativa – variando-se os graus de segurança, mais ou menos proteção das ameaças. Pode-se também ver a segurança em termos objetivos e subjetivos, isto é, como uma avaliação de quantas ameaças pessoas e instituições efetivamente se deparam e qual o grau de proteção elas realmente possuem contra estas ameaças em contraposição ao quanto elas se sentem seguras. A segurança de uma organização política, por sua vez, não deve se confundir ao de defesa. O conceito de defesa assume então, um significado estritamente instrumental, que compreende todas as modalidades organizativas e funcionais destinadas a garantir valores essenciais sintetizados no conceito de segurança.

O final do século XX alterou a dinâmica das relações internacionais, e, naturalmente, a composição dos estudos de Segurança e Defesa (devidamente conceituadas acima). Nesse novo espectro, a Cooperação internacional para além das égides positivistas e constitutivas do conceito pós-1945, adentra também o campo da segurança. O estabelecimento de novos padrões para a cooperação nos assuntos de Defesa ocasionou a aproximação conceitual da “cooperação em segurança”, e da “cooperação em Defesa”. Rezende (2014, p.6) aponta que é necessário definir o que a cooperação vem a ser em cada área. Ações de defesa são voltadas para os Estados nacionais, como modo de preservação da integridade soberana e, por sua vez, Ações de segurança, são voltadas para uma perspectiva mais sistêmica, como forma de impedir o surgimento de conflitos internacionais, em qualquer âmbito, forma ou origem. Muthanna (2006, p.5) consubstancia:

Cooperação em segurança é um termo mais geral, indo desde relações bi a multilaterais e envolvendo tanto civis quanto militares. Ela envolve: cooperação político-militar, o que inclui atuações multilaterais como as operações de paz da ONU; cooperação civil em segurança; e Cooperação em defesa, que inclui os ministérios de defesa, agências associadas e as Forças Armadas de diferentes Estados, incluindo, mais especificamente, a questão da cooperação militar.

Desse modo, verifica-se na Cooperação em Defesa enquanto uma importante ferramenta da política externa dos Estados, todavia, necessita de um arranjo institucional próprio, incluindo Ministério de Defesa, as forças armadas, e organizações específicas que visem a otimização de recursos, a formulação e as tomadas de decisões voltadas para o campo da Defesa; o nível de articulação e integração das instituições influencia fortemente na efetivação desse tipo de cooperação. Ainda sobre o tema, Mearsheimer (2001) assinala que cooperar em defesa pode ser um caminho para que os Estados possam manter, modernizar e, eventualmente, até mesmo aumentar seus recursos de poder sem, contudo, **i)** desencadear uma corrida armamentista que não possam manter ou **ii)** despertar a discordância da potência unipolar.

Ao focar na evolução conceitual da segurança e defesa, é visto que com o fim da Guerra Fria e o início dos processos de regionalização, os Estados reestruturaram as suas estratégias de alcance e manutenção da segurança, enquanto que na academia, despontavam os pensamentos da Escola de Copenhague: que propusera a inserção de questões não militares nas preocupações dos Estados, desenvolvendo o conceito de “securitização”, bem como as unidades de análise de segurança e sua abordagem multisetorial.

A Escola de Copenhague (EC), que tem como notórios precursores Barry Buzan e OleWaever fundou-se em 1985 no *Centre for Peace and Conflict Research*, atualmente *Conflict and Peace Research Institute (COPRI)*. Imbuída de preocupações teóricas que caracterizavam a época, a Escola de Copenhague visou desenvolver um conjunto de conceitos e quadros analíticos no intuito de viabilizar uma perspectiva mais abrangente da análise de segurança internacional. Em tal abrangência, deverão ser considerados além dos aspectos militares, os aspectos econômicos, sociais, políticos, ambientais e etc (daí a abordagem multisetorial citada acima). As produções no âmbito dessa escola acabaram sendo associadas a um certo dispersar de ideias e ao mesmo tempo, enfatizaram debates específicos, não representando assim uma escola unitária de pensamento e, ainda, permitindo que suas proposições gerassem a ampliação e aprofundamento da agenda de segurança (McSweeney, 1996; Knudsen, 2001; Erickson, 1999). Não obstante, tais estudos apontaram delineamentos fundamentais para a compreensão de uma nova lógica de segurança, onde a mesma adquiriu significados intersubjetivos que possibilitaram a continuação, exploração e ampliação das agendas e conseqüentemente aos estudos de segurança.

Huysmans (1998, p.482) observa que há, fundamentalmente, duas motivações principais para o entendimento e conseqüente alargamento da Agenda de estudos de segurança proposto pela Escola de Copenhague: i) o interesse de natureza empírica, em relação à tendência verificada nas Agendas de segurança da Europa em considerar as questões não militares como questões de segurança; e ii) o interesse acadêmico de formular uma contribuição original para os debates teóricos realizados na área de segurança internacional. A EC representa, portanto, um receio em relação às limitações de abordagem de cunho unicamente estratégico-militar, tal como uma reação e aprofundamento de outros aspectos até então ignorados nos estudos de Segurança.

Sobre as principais contribuições da Escola para os estudos de segurança, estas encontram-se: i) no conceito de securitização; ii) nas novas unidades de análise em segurança; e iii) a abordagem multi-setorial. Acerca do conceito de **Securitização**, Buzan (1998, p.29-31) aponta que são práticas intersubjetivas, por meio das quais um agente securitizador

procura estabelecer socialmente a existência de uma ameaça a sobrevivência de uma unidade. Logo, enquanto que os Tradicionalistas vinculam o estudo da segurança à existência de ameaças objetivas, Buzan compreende que as ameaças à segurança são socialmente construídas, ou seja, intersubjetivas. O autor entende que como não é possível medir a segurança de forma objetiva, tal tipo de abordagem de segurança só é possível e viável, em casos de ameaças imediatas, como tanques cruzando fronteiras, bombardeios e etc. Todavia, mesmo em um cenário hostil como o exemplificado, tal hostilidade não fora criada sozinha, ou seja, resultara de uma relação constituída socialmente, e logo, não é objetiva.

A Escola de Copenhague faz uso do conceito de *speech-act* ou ato de fala, proveniente da linguística, para analisar determinado processo interativo e comunicativo pelo qual uma questão é transposta para a esfera da segurança. Buzan (1998, p.30) expõe que a Securitização é um “ato de fala” e uma forma de ação, que traz consigo demandas e é carregado de consequências. Ao compreender a segurança como uma construção social, a EC simultaneamente amplia e limita a agenda de segurança. Ao coloca-la como um ato de fala, permite-se uma ampliação da agenda de segurança de forma quase indefinida, pois não apenas amplia o leque de ameaças possíveis, como também de atores e objetivos de interesse. Entretanto, segurança para os autores da Escola não é qualquer ato de fala, mas sim um ato específico que define uma determinada temática como uma ameaça existencial. Na prática, contudo, a securitização estaria longe de ser acessível a todos os atores, uma vez que estaria intimamente ligada ao poder e à capacidade do ator em construir social e politicamente uma ameaça, fato ressaltado por Waeber (1995, p.57) ao afirmar que : “*security is articulated only from a specific place, in institutional voice, by ‘elites’*”.

Acerca das **Unidades de Análise de Segurança**, Buzan (1998, p.35-42) define que há 3 tipos de unidades envolvidas, unidades essas que integram o processo de securitização, são elas: i) O Objeto de Referência, que seria a coisa existencialmente ameaçada, ii) O Ator de Securitização (*Securitizing Actor*), aquele que securitiza a questão declarando que o Objeto de Referência está ameaçado e iii) O Ator Funcional (*Functional Actor*), o qual afeta a dinâmica do setor analisado. Se, na abordagem tradicionalista o Estado é o único objeto referente, na abordagem abrangente, o Estado é mais um dentre os diversos objetos referentes possíveis, surgindo assim, unidades não-estatais referentes à securitização; tampouco, existe uma divisão rígida entre os níveis doméstico e internacional, como creem os tradicionalistas.

Por sua vez, **a Abordagem Multisetorial da Segurança** forneceu nos anos 90 uma rica base teórica para o entendimento e alargamento do conceito de segurança, para além das visões estratégico-militares. Segundo Buzan (1997, p.6-9), a segurança não foi sempre

reduzida aos aspectos militares; essa é apenas uma construção social da era nuclear. Desse modo, paralelamente ao arrefecimento da Guerra Fria e ao declínio do paradigma realista, ocorriam securitizações de cunho: **i) Econômico**, referentes ao declínio relativo da economia estadunidense e as devidas reações à crescente liberalização da economia mundial; **ii) do meio ambiente**, direcionados pelos impactos antrópicos negativos, como as mudanças climáticas, perda da biodiversidade, poluição e etc; **iii) De identidades e Crimes transnacionais**, dentre outros.

Os esforços da Escola de Copenhague foram não apenas de desvendar os processos que constituíam até então os estudos de segurança, como também apontar para tais estudos uma perspectiva histórica, sujeita a modificações com o passar dos anos e conseqüentemente constituída socialmente. Desse modo, ainda que os setores militares e políticos continuem a concentrar boa parte das iniciativas de securitização, as agendas de segurança se expandem cada vez mais para outros segmentos, logo, a EC atentou a novos propósitos para fornecer ferramentas teóricas para se lidar com modificações estruturais e conjunturais no conceito de segurança.

A análise da escala regional para questões de segurança internacional surgiu em conjunto a uma nova visão de regionalismo e ao fortalecimento da Escola de Copenhague, e fora ampliada com o fim da Guerra fria. Nesse momento, a intensificação das relações entre países de uma mesma região deixava clara a necessidade de arranjos institucionais de governança para a gestão de demandas para além das fronteiras nacionais. Em tal escala, dá-se importância aos entornos territoriais em uma determinada Região, que segundo Buzan (1991, p.11), é um grupo de Estados interdependentes que, por imperativos geográficos de proximidade ou vizinhança, compartilham ameaças e preocupações militares, independente de seus interesses. Cabe ressaltar que a escala regional adotada no presente trabalho é a sul-americana, e que por um constructo de fatores históricos, geográficos, culturais, políticos, esta foi direcionada à consolidação da UNASUL e seu Conselho de Defesa, objetos da referida pesquisa.

2.1.2 O Brasil e o Cenário Sul-americano

Definir a América do Sul em termos geopolíticos não é uma tarefa fácil para acadêmicos ou mesmo *policy-makers*. A região não se distingue somente pela imensidão da Cordilheira dos Andes, da complexidade da floresta amazônica, por seus aquíferos ou pela sua diversidade cultural. Além das preponderantes dimensões já ressaltadas, a América do Sul é

dotada de características físicas, históricas, políticas e até sociais, que corroboram as especificidades desse subcontinente no contexto internacional. Integram a região 12 países: Brasil, Uruguai, Paraguai, Argentina, Chile, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Além deles, existe um território dependente da França (a Guiana Francesa) e uma ilha do Reino Unido (as Ilhas Falkland ou Ilhas Malvinas, como reivindica a Argentina).

Mapa 01 – A América do Sul



Fonte: Google Imagens (Disponível em: <http://www.infoescola.com/wp-content/uploads/2007/07/americado-sul.jpg>)

Abrangendo 12% da superfície terrestre e com uma população de cerca de 400 milhões de habitantes, a América do Sul conta com uma forte mestiçagem em sua composição étnica. Três grandes grupos formam a população sul-americana: indígenas, brancos (principalmente oriundos de colonização espanhola e portuguesa) e africanos. Com a maior integração linguística dentre todos os continentes do Mundo, a grande parcela da América do Sul fala espanhol e uma pequena parcela fala português, além do inglês na Guiana, Holandês

no Suriname, francês na Guiana Francesa e os inúmeros dialetos das tribos indígenas. Desde os tempos de consolidação e independência dos Estados territoriais no século XIX, a região sul-americana se caracteriza como contrastante: enquanto as relações internacionais dos países sul-americanos são apresentadas por uma relativa estabilidade, os ambientes domésticos têm sido marcados pelo alto grau de instabilidade política, desigualdades e violências sociais. Couto (2012, p.51) aponta que:

A América do Sul é uma região heterogênea. As diferenças se expressam nas mais variadas áreas, tomando distintas formas conforme os indicadores analisados. A desigualdade entre os países é estrutural na região, pois abaixo dos níveis díspares de desenvolvimento econômico e social, assentam-se também diferenças geofísicas intrínsecas à configuração dos Estados que, se não são determinantes, são elementos que não podem ser desconsiderados na análise da política regional sul-americana. As ressonâncias geopolíticas e culturais daí advindas impactam o movimento das forças regionais e as alternativas estratégicas de desenvolvimento tanto da região quanto de cada um dos seus países.

O pensar sobre América do Sul com um olhar voltado somente a sua divisão política não explicita as assimetrias e especificidades que tal divisão acarreta. Tal cenário de assimetrias também se verifica internamente, ou seja, entre as diferentes regiões de cada um destes países, onde se evidenciam grandes contrastes de espaços de riqueza aparente com espaços de extrema pobreza, grande disparidade de renda, expectativa de vida e nível educacional observado em altos ou baixos indicadores, guerrilhas, narcotráfico, instabilidade política, crise de democracia e crimes organizados transnacionais; são assuntos constantes nas discussões acerca da região e também passam a integrar uma nova abordagem sobre defesa.

O estudo da segurança internacional da América do Sul se apresenta como um “quebra-cabeça” para intelectuais e analistas políticos. Dentre os temas mais comuns, a tentativa de explicar a baixa incidência de conflitos militares inter-estatais na região (HURRELL, 1998, p.34) é o mais recorrente. Em termos concretos, os primeiros 10 anos do século XXI apresentam mudanças marcantes na região sul-americana, em especial pelo recrudescimento de temas tradicionais de segurança, como o novo ciclo de rearmamento, ameaça de conflito militar entre Venezuela e Colômbia e a participação, cada vez mais ativa, de potências extra-regionais na agenda de segurança regional (TEIXEIRA JR, 2010, p.15 apud LUCENA SILVA & TEIXEIRA JR, 2009). Integram esse espectro, a descoberta do pré-sal no Brasil, das reservas de lítio na Bolívia e os sérios problemas enfrentados pela Venezuela no setor de petróleo. Tal cenário contribui para inserir a região nos grandes problemas da geoestratégia: a luta por recursos naturais escassos, que também contribuem significativamente para as ações empreendidas no setor de defesa sul-americana.

O amplo espectro de assimetrias e especificidades da América do Sul passou a integrar também, nos últimos 10 anos, uma vasta Agenda de cooperação, levada a cabo no processo de regionalização sul-americana e notadamente impulsionada pelo Brasil, que revela o esforço do país de manter níveis mínimos de articulação regional diante das disparidades e problemáticas que provocam recorrentes momentos de mal-estar entre nações sul-americanas. O Brasil, que teve a sua política externa re-significada para a região nos anos 2000, se apresenta disposto e interessado pelo desenvolvimento da região através de uma política de boa vizinhança e busca apresentar uma agenda positiva de integração e mais recentemente, de cooperação.

Há uma forte hipótese de que os assuntos diplomáticos estariam sofrendo uma espécie de “militarização”, e se distanciando do pragmatismo e dos princípios de solidariedade historicamente construídos pela diplomacia brasileira. Talvez, não seja um caso de descaracterização dos princípios fundamentais que compõem o MRE (Ministério das Relações Exteriores) ao longo de décadas, mas sim, de uma reação, uma espécie de adequação da arquitetura de segurança e defesa nacional, frente às demandas regionais e à conjuntura global. Conforme consta no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN, 2012, p.54)

Uma das atribuições do estado é prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa alcançar os seus objetivos. Cabe ao estado propiciar e garantir condições para que se possa considerar que o País não corra risco de uma agressão externa, nem esteja exposto a pressões políticas ou imposições econômicas insuportáveis, e seja capaz de, livremente, dedicar-se ao próprio desenvolvimento e ao progresso.

Deste modo, a opção da Política Externa Brasileira em atuar em prol dos assuntos securitários é reflexo de um Brasil que vem, cada vez mais, se firmando como potência regional, e de uma nação melhor posicionada economicamente, a qual precisa reforçar suas fronteiras e garantir a soberania sobre seu patrimônio.

Assim como o Brasil é importante para a América do Sul, a América do Sul também é importante para o Brasil; especialmente na última década, o Brasil vislumbrou as oportunidades políticas oferecidas pela região, e desenvolveu um projeto de cooperação mais sólido com os países vizinhos. De todo modo, os esforços de maior aproximação se iniciaram ainda na década de 1990, significando, na verdade, uma tendência do período de redemocratização do país, aliada a conjuntura internacional do final da Guerra Fria.

Foi ainda no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso que se tomou a iniciativa de reunir, pela primeira vez, os Chefes de Estados da América do Sul, a fim de

estimular novos planos de integração para a região, além de discutir aspectos de infraestrutura, comércio e tecnologia. Sendo a primeira da História a reunir os representantes dos 12 países sul-americanos, a reunião ocorreu nos dias 31 de agosto e 1º de setembro do ano 2000, abrindo portas para o gradativo fortalecimento da cooperação subcontinental e para o aprofundamento da Política Externa Brasileira (PEB) focada no diálogo “Sul-Sul”.

O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva deu prosseguimento ao plano estratégico de aproximação regional, para que, em 2008, a UNASUL fosse criada, após uma intensa política executada com o Ministério das Relações Exteriores, chefiado pelo então ministro Celso Amorim. A PEB reconstruiu sua geografia, seguindo a tendência que se configurava nas relações internacionais: um deslocamento de eixo da economia mundial, dos países desenvolvidos, para os países em desenvolvimento.

O Brasil é um desses países, reunindo desafios e oportunidades tal como os outros integrantes do BRICS; No caso brasileiro, as oportunidades de crescimento e desenvolvimento estão ao lado e se comprovam por números. “Entre 1990 e 2007, o PIB mundial passou de US\$ 22 trilhões para US\$ 54 trilhões – sendo que metade desse crescimento se deu nos mercados emergentes” (SIMÕES, 2011, p.11), e segundo as expectativas, o PIB do BRICS alcançará 50% do PIB mundial.

A metade da produção do mundo, concentrada nos países antes considerados subdesenvolvidos demonstra o quão dinâmicas podem ser as alterações dos pólos de poder no Sistema Internacional. Ainda comprovando os lucros obtidos com o redirecionamento da Política Externa Brasileira para o Sul, entre 2002 e 2009, as exportações brasileiras para a região cresceram 412%, passando de US\$ 7,5 bilhões, para US\$ 38,4 bilhões. Os números relacionados à importação também aumentou exponencialmente, e na soma final, o comércio do Brasil com a América do Sul se elevou de US\$ 22 bilhões, para 63 bilhões. (SIMÕES, 2011, p.11)

Diante dos visíveis avanços econômicos atingidos pelo Brasil, é importante ressaltar que a PEB voltada aos países vizinhos perpassa uma visão pragmática que busca a ampliação mercadológica e investimentos, bem como uma lógica mais complexa, onde os interesses mútuos entre Brasil e América do Sul são bem mais amplos. O Brasil passou então, a desempenhar um papel mais relevante na resolução dos problemas da América do Sul nas duas últimas décadas do século XX, adentrando a uma nova fase, denominada pelo chanceler Celso Amorim de “ativismo responsável”.

Deste modo, como pode ser vista, então, a postura brasileira no Bloco da UNASUL, e sua participação ativa no Conselho de Defesa Sul-americano? O que esperar dos investimentos do Brasil na área de defesa, considerando que o líder regional é também um BRIC? Para Simões (2011, p.14):

Nem ingenuidade, nem ideologia explicam a vertente sul-americana da PEB. Por ser o Brasil, a maior e mais diversificada economia da região, é inevitável que o país exerça o papel de propulsor da integração. Solidariedade não é sinônimo de ingenuidade.

Independentemente da postura brasileira a ser identificada, investir nas tentativas de aprofundamento da integração regional é fundamental para o Brasil, do mesmo modo que o investimento voltado à cooperação e à construção de uma visão sul-americana de defesa consubstanciaria maior capacidade dissuasória para a região, e maior autonomia diante dos desafios de governança e da pressão dos outros países.

2.1.3 A Criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho de Defesa.

Apesar dos numerosos desafios em termos de segurança e defesa na região, o Brasil não identifica fontes imediatas de ameaça na região provenientes de ações ou políticas dos governos regionais (VAZ, 2006, p.7). Dada essa situação, apresentam-se condições que permitem buscar a construção de arranjos cooperativos, como no âmbito da UNASUL e de seu Conselho de Defesa Sul-americano.

O ideário da integração sul-americana é algo antigo e que remete a ícones históricos como Símon Bolívar e Francisco Miranda. Muitas foram as tentativas de integração ao longo do século XX, algumas delas fracassaram, outras caminharam (e ainda caminham), superando as assimetrias, obtendo graduais e relevantes conquistas. O anseio de união do subcontinente é fruto da ideia de que unidos, os países sul-americanos teriam maiores chances de êxito no mundo globalizado do século XX e XXI. A constituição, criação e consolidação de processos de integração regional, ou, de modo mais específico, os blocos político-econômicos regionais se constituem enquanto um fenômeno característico do século XX, os quais ganharam um grande impulso a partir dos anos 1980.

O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) foi um dos processos de integração regional que precedeu a criação da UNASUL. Ainda que com certo destaque na PEB, o bloco demonstrou pouco engajamento político e econômico, fato que tem bloqueado seu aprofundamento institucional, fundamentalmente necessário para a ampliação da Agenda de

integração. As diversas divergências entre os países-membros têm deixado as expectativas de cooperação aquém das possibilidades de resolução das crises políticas e econômicas, e num curto espaço de tempo, o bloco observou a suspensão do Paraguai, as políticas divergentes de reciprocidade entre Brasil e Argentina, e um conseqüente enfraquecimento da atuação do Brasil enquanto liderança regional; logo, o MERCOSUL segue apresentando retrocessos no ideário da integração necessária à região.

A vontade de se criar um novo bloco econômico na América do sul, que englobasse países membros do MERCOSUL e da CAN (Comunidade Andina de Nações), surgiu em 2000, ainda durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, durante uma reunião entre países dos blocos econômicos da região. O intuito inicial era o de ampliar a integração regional em termos de energia, transporte e telecomunicações. Em 2004, já no governo Lula, apresentou-se oficialmente um projeto de criação da CASA (Comunidade Sul-americana de Nações), que logo teve o nome modificado para UNASUL (União das Nações Sul-americanas), em 2007, na Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela. Todavia, a UNASUL só fora oficialmente ratificada em 23 de maio de 2008, em Brasília, com a assinatura do tratado constitutivo da união por parte dos 12 países membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela). Tal tratado estipulou os principais objetivos da organização, e propôs o aprofundamento dos processos de integração, cooperação e coordenação regionais em nível de política, economia, educação, indústria e até defesa no continente sul-americano, não se tratando, portanto, de uma iniciativa limitada aos aspectos econômicos e financeiros, muito menos de um projeto que vise à substituição do MERCOSUL.

A UNASUL trouxe consigo todo um ideal de integração em seu sentido mais amplo, envolvendo democracia, justiça social, reparação de dificuldades peculiares as nações sul-americanas, tratamento igualitário de tais nações, integração cultural, política, econômica e de infraestrutura para a América do sul. Ainda que com objetivos voltados ao desenvolvimento econômico, político e social semelhantes ao do MERCOSUL, a UNASUL tem na sua atuação um campo mais amplo, inserindo as agendas de Defesa e Segurança regionais, promovendo assim, uma ampliação do diálogo político entre as nações. Assim sendo, o bloco tem por objetivo geral:

Construir de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a

democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (Tratado Constitutivo da Unasul, 2008, p.4)

A UNASUL tem na base de seu escopo, a cooperação como forma de resolução de problemas internos, tal como a integração de Agendas rumo a um desenvolvimento sustentável e do bem-estar dos povos sul-americanos (Tratado constitutivo da UNASUL, 2008, p.5). No que se refere às relações externas ao bloco, a integração buscará fortalecer o multilateralismo global, com ênfase em uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e baseado fundamentalmente, na autodeterminação dos povos, cooperação, paz e direitos humanos universais; que dentre outros pontos, se alinha aos atributos encontrados no Artigo 4º da Constituição Brasileira.

CERVO&BUENO (2010, p.514) corroboram:

A UNASUL nasce com objetivos políticos, geopolíticos e econômicos. Em sentido político, ao tomar decisões por unanimidade entre os Estados-membros, pretende assentar a região no **mapa-mundi**, expressar a voz única dos países no multilateralismo e aumentar sua independência política, visto que se constitui com personalidade jurídica internacional. Em sentido geopolítico, embora não seja uma aliança militar, cria o polo de poder regional e confere ênfase à segurança regional, cujos contenciosos são resolvidos pela ação diplomática com base nas doutrinas sul-americanas do Direito interno dos Estados. Afasta, consequentemente, a interferência de potências e órgãos externos em sua solução, tais como OEA (descartada como foro depois da ruptura das relações diplomáticas entre Venezuela e Colômbia em 2010), o Grupo do Rio e o velho Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, firmado na Guerra Fria. Em sentido econômico, enfim, a UNASUL atua com a finalidade de promover a integração produtiva, energética e da infra-estrutura, embora sem substituir MERCOSUL e Comunidade Andina, que continuam operativas.

A estrutura da UNASUL se dá com uma presidência pro-tempore, em uma secretaria geral e está fundamentada em conselhos: i) o Conselho de Chefes de Estado, ii) o Conselho de Ministros de Relações Exteriores e iii) o Conselho de Delegados. O Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), Órgão de interesse focal deste trabalho, e que fora proposto pelo governo Brasileiro, não integra essa estrutura em razão da oposição da Colômbia, que endossa a doutrina norte-americana de ações preventivas em territórios de países vizinhos contra a guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Todavia, o CDS integra a estrutura de conselhos setoriais, conforme a figura 01:

Figura 01: Estrutura da UNASUL

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Conselho de Saúde Sul-americano	Conselho de Defesa Sul-americano
Conselho sul-americano de Desenvolvimento social	Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação contra a Delinquência Organizada Transnacional
Conselho sul-americano de infra-estrutura e planejamento	Conselho sul-americano sobre o problema mundial das drogas
Conselho sul-americano de Educação	Conselho sul-americano de Economia e Finanças
Conselho Sul-americano de Cultura	Conselho energético sul-americano
Conselho sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação	Conselho eleitoral sul-americano

São objetivos específicos da UNASUL (Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008, p.4):

- a) O fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- b) O desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;

- c) A erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;
- d) A integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;
- e) O desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;
- f) A integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;
- g) A proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;
- h) O desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;
- i) A consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;
- j) O acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;
- k) A cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseado no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;
- l) A cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;
- m) A integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;
- n) A definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;
- o) A promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;
- p) A participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;
- q) A coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem;
- r) A promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL;
- s) O intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
- t) A cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e
- u) A cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

A partir de tais objetivos e de sua estrutura organizacional, é visto que a UNASUL se apresenta com uma amplitude de Agendas, objetivos e interesses que demonstram os novos

rumos da integração e consequente estágio de cooperação da região. HABKA (2011, p.91) direciona:

A criação da UNASUL permite passar a um novo patamar para a tomada de medidas estratégicas para uma integração que já se tentou fazer em vários momentos, como, por exemplo, nos governos de Vargas e Perón, iniciativa boicotada pelo imperialismo que derrubou ambos, em 1954 e 1955, respectivamente. Por isso, é fundamental considerar que a UNASUL tem um componente anti-imperialista muito forte. Portanto, necessitará de uma unidade cada vez maior entre os governos progressistas e uma cada vez mais articulada relação orgânica com os movimentos sociais e sindicais. Porque a resposta dos Estados Unidos pode não ser nada diplomática, como já indicam o bombardeio ao território do Equador, a reativação da Quarta Frota Naval e a violação do espaço aéreo venezuelano pela aeronáutica estadunidense.

Em meio a este cenário de criação da UNASUL, e sob os olhares atentos dos Estados Unidos, a região apresentou (na primeira década do século XXI) não somente a intensificação de conflitos domésticos, mas também as rivalidades e competições clássicas, como *soft balancing*¹, o aumento expressivo dos gastos militares e a participação de potências extra regionais na geopolítica do subcontinente (TEIXEIRA JR, 2011, p.127). Diante desse quadro, surge o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), que fora criado em 2008 com o objetivo fundante de desenvolver uma doutrina de defesa regional e consolidar o subcontinente como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral e equilibrado das nações sul-americanas.

Nascido de uma proposta brasileira, o CDS procura ser um catalisador da identidade sul-americana de defesa através da convergência entre princípios e valores, tal como superando resquícios da época da guerra-fria. O CDS, segundo CERVO&BUENO (2010, p.515) orienta-se pelo que se denomina “três C’s”: Cooperação, Confiança e Coordenação. Dita tríade que gera condições para uma cooperação no âmbito da base industrial de defesa, na confiança da realização de análises conjuntas sobre as variáveis de risco, além de promover coordenação de ações destinadas a dirimir possíveis tensões entre os membros.

Direcionando efetivamente para o fortalecimento da confiança mútua e na leitura compartilhada do sistema internacional, o CDS possibilita a compreensão de que o uso da força entre os países-membros seja algo cada vez mais refletido, dado a estrutura de prevenção de conflitos, instrumentos de cooperação e solução de possíveis conflitos. Em um formato bem diferente das organizações clássicas de defesa, o conselho inova ao proporcionar

¹São medidas que não desafiam diretamente a preponderância militar, por exemplo, dos Estados Unidos; mas sim utiliza instrumentos não militares para retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência com o uso de estratégias institucionais, tais como a formação de coalizões ou ententes diplomáticas limitadas, como BRIC, IBAS, G3 e G21, para restringir o poder das grandes potências estabelecidas.

uma leitura conjunta, tal como uma visão compartilhada entre os países sul-americanos. HABKA (2011, p.93) reitera:

Dita leitura indica que as reais ameaças não estão entre os países que compõem a América do Sul, dado que estas já se demonstraram factíveis de serem solucionadas por vias diplomáticas. As ameaças são oriundas do interesse das grandes potências sobre os recursos estratégicos que a região possui. Trata-se de uma mudança de hipótese de conflito relevante e demarca um novo tempo na região.

Embora não conte com um processo robusto de institucionalização, muito em parte por ser uma experiência recente, o CDS da UNASUL vem sendo uma instância que conta com a participação dos 12 países-membros sul-americanos e pode ser caracterizada como uma instituição de segurança inclusiva (WALLANDER&KEOHANE, 1999, p.11). Ainda que se resuma a um conselho de cooperação e coordenação de políticas e experiências em defesa e segurança, e não de efetivação militar, o conselho é um espaço multisetorial e participativo para construção de medidas de confiança mútua em temas sensíveis e estratégicos da região. Abdul-Hak (2013, p.155) complementa:

A criação do CDS provoca uma fissura no modelo de cooperação militar regional centrado no sistema interamericano e montado durante a Guerra Fria. Ao conformar um espaço alternativo de diálogo e reflexão sobre temas da agenda de paz e segurança da América do Sul, o CDS confere aos doze países sul-americanos, de maneira inédita, primazia na organização e administração dos termos da cooperação militar sub-regional.

De sua importância, estratégia, funcionamento e estrutura, ressalta-se que a UNASUL, tal como o CDS, tendem a proporcionar melhores e maiores possibilidades de integração e cooperação da região. A considerar sua estrutura operacional e seus fins, pode-se pensar que a UNASUL não exerce apenas o papel de mediador entre os interesses brasileiros e os objetivos globais da política exterior; o pólo de poder recém-criado no ente América do sul, se adquirir operacionalidade, realizará diretamente interesses brasileiros (CERVO&BUENO, 2010, p.514)

2.2 Aspectos Teóricos

2.2.1 A Teoria de Regimes Internacionais

Após compreender os principais conceitos que envolvem esta pesquisa, o presente tópico se propõe a explorar a teoria de Regimes internacionais, apresentando sua aplicabilidade à América do Sul e sua relação analítica com a cooperação regional em matéria de Defesa. A decisão de abordar a cooperação em Defesa a partir da visão de Regimes

significa se deslocar das interpretações positivistas mais óbvias sobre o tema, sobretudo a realista, a qual é “bastante limitada para explicar um mundo crescentemente complexo, interdependente e perigoso” (PUCHALA & HOPKINS, 1982, p. 245).

Considerando a perspectiva grociana, se pode afirmar que os Regimes existem em todas as áreas temáticas² das Relações Internacionais “em que alguém poderia esperar certa comunhão de interesse (distribuição de alimentos), mas também em áreas geralmente tidas como muito mais conflitantes e ambíguas (colonialismo). (PUCHALA & HOPKINS, 1982, p. 99). Assim sendo, os Regimes têm ampla projeção e gerenciam os mais diversos interesses no Sistema Internacional, incluindo os mais complexos e difusos, fato que reforça a coerência desta Dissertação, ao tratar a cooperação em Defesa na América do Sul enquanto um Regime em fortalecimento³.

Como ponto de partida, esta Dissertação assume um dos conceitos de Regimes internacionais mais influentes no campo da Ciência Política e das Relações Internacionais, desenvolvido por Stephen Krasner⁴. Sendo assim, com base na obra “Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes”.⁵ (KRASNER, 2012, p.94):

Os Regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores

Basicamente, há três visões distintas acerca da importância dos regimes e sua influência sobre o comportamento dos atores no Sistema Internacional (SI): a estrutural convencional; a grociana, e a estrutural modificada. Para os autores pertencentes ao primeiro grupo - destaque para Susan Strange (1982, p.15) – os Regimes são tomados enquanto

² Os Regimes existem mesmo naquelas áreas em que “há grande rivalidade de poder, vistas tradicionalmente como exemplos nítidos de anarquia. Os estadistas quase sempre se sentem restringidos por princípios, normas e regras que prescrevem e proíbem diferentes comportamentos” (PUCHALA & HOPKINS, 1982, p. 270).

³ Jervis (1982) mostra a escassez de regimes na área de segurança, a qual se aproxima mais de jogos de soma zero do que as áreas econômicas” (KRASNER, 2012, p.98). Todavia, as condições ampliadas de interdependência, e a compreensão da “diplomacia de Defesa” enquanto estratégia, não transforma, necessariamente, a cooperação em Defesa (nos termos do Conselho de Defesa Sul-americano) em um jogo de soma zero, podendo gerar benefícios coletivos e reciprocidade, mesmo que em níveis menores. Todavia, esta hipótese estará em teste ao longo desta Dissertação.

⁴ Nascido em 1942, Stephen Krasner prestou uma das maiores contribuições para o campo da Ciência Política, no referente à definição e ao estudo da teoria de Regimes Internacionais. No período de 2005 a 2007, Krasner foi diretor de “Planejamento de Políticas” do Departamento de Estado dos Estados Unidos; atualmente, é professor de Relações Internacionais da Universidade de Stanford, Califórnia.

⁵ Artigo publicado originalmente sob o título “*Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*”, na revista *International Organization* (Cambridge MA), v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring.1982). Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda.

ineficazes, não exercendo influência significativa na tomada de decisão dos Estados, diferentemente da orientação grociana - Oran Young (1982) e Donald Puchala&Raymond Hopkins (1982) - e da visão estrutural modificada - Robert Keohane (1982), Arthur Stein (1982) e Robert Jervis (1982) - que valorizam os Regimes, admitindo sua relação com os resultados e os comportamentos reproduzidos no SI.

Segundo Krasner, a diferenciação central entre as duas últimas visões acima se refere às condições de existência dos Regimes; os autores de tradição grociana vêem os regimes de modo disseminado, os concebendo como característica inerente a qualquer padrão de comportamento que prevaleça por um determinado período de tempo; em contrapartida, a perspectiva estrutural modificada detém de visão mais restritiva, ao alegar que Regimes somente se sustentariam sob condições específicas, “envolvendo a falha de ações individuais para obter resultados Pareto-ótimos” (Krasner, 2012, p.94)

Na lógica da teoria dos jogos⁶, resultados “pareto-ótimos” são alcançados quando nenhum outro resultado consegue promover uma recompensa maior a todos os jogadores envolvidos; logo, de acordo com a visão estrutural modificada, os Regimes encontram sustentação quando os atores não conseguirem alcançar os melhores resultados individualmente, de modo a optarem por uma estratégia coletiva em prol dos interesses comuns. Na presente dissertação, dar-se-á atenção para as tradições grociana e estruturalista modificada, uma vez, pois, que os Regimes internacionais servirão às análises desta pesquisa em função da significância e influência que lhe são atribuídos.

Retomando aos aspectos conceituais, é importante definir o que seriam os “princípios”, “normas”, “regras” e “procedimentos” que caracterizam os Regimes. Se utilizando das acepções de Krasner (2012, p.94):

Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.

⁶A Teoria dos Jogos lida com o estudo sistemático e formal do conflito e da cooperação em relações entre diferentes atores. Para isso, lança mão de modelos matemáticos, os quais descrevem interações subordinadas a regras. A meta é determinar quais as estratégias devem ser adotadas, em face de que os resultados dependem também das estratégias eleitas pelos outros jogadores. Essa teoria tem ajudado na elucidação de problemas econômicos, no campo das ciências sociais e a entender e solucionar conflitos políticos. Nas Relações Internacionais, tem papel relevante na estratégia militar, pois desvela questões políticas e vários aspectos das interações dos agentes envolvidos em conflitos.

As crenças e as questões morais (princípios), bem como os direitos e as obrigações dos atores (normas) definem o cerne, a essência dos Regimes. Nesse sentido, se as normas e os princípios são alterados ou abandonados, o Regime é descaracterizado ao ponto de desaparecer, ou de ser substituído – fato que reflete o dinamismo das Agendas e das áreas de interesse das relações internacionais -. Por outro lado, se as regras e os procedimentos são alterados (mas os princípios e normas permanecem intactos), o Regime não entra em colapso, sofrendo apenas alterações de ordem interna.

Além de se transformarem, desaparecerem ou serem substituídos, os Regimes podem simplesmente enfraquecer, e isso ocorre em duas situações: quando princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão se tornam incoerentes, ou quando os atores assumem práticas que não os contemplam, instalando inconsistência entre o que se assume fazer e o que de fato é feito. Em suma, se pode dizer que:

As mudanças no interior de um regime envolvem alterações de regras e procedimentos de tomada de decisões, mas não de normas ou princípios; as mudanças de regimes envolvem alteração de normas e princípios; o enfraquecimento de um regime envolve ou uma incoerência entre os componentes do regime ou uma inconsistência entre o regime e o comportamento correspondente dos membros

Uma vez compreendido o que provoca as mudanças internas e as alterações de Regime, bem como o seu enfraquecimento, é momento de focar nos fatores causais básicos que levam os Estados, em meio ao Sistema anárquico, optarem por este tipo de arranjo. Há uma variedade de motivações que podem explicar o desenvolvimento dos Regimes, todavia, Krasner elenca cinco variáveis causais como as mais importantes: 1) o auto-interesse egoísta; 2) o poder político; 3) as normas e os princípios; 4) os usos e costumes; e 5) o conhecimento; sendo as últimas duas suplementares às demais.

O “auto-interesse egoísta” se encontra na base de todas as Teorias contratualistas, e é entendido enquanto “o desejo de um ator maximizar sua função de utilidade sem incluir a utilidade de outro”; nestas circunstâncias, os atores só se preocupam com o comportamento alheio, “quando o comportamento dos demais afeta a sua própria utilidade” (KRASNER, 2012, p.101). Nesse sentido, no sistema internacional anárquico (também guiado pelo auto-interesse), os Regimes e a coordenação entre os atores só passam a ser atrativos se puderem gerar bem coletivos, caso contrário, não se torna interessante. - tal perspectiva pode ser compreendida através do “Dilema do prisioneiro”⁷.

⁷Representa a essência de uma situação de impasse, na qual a estratégia dominante é a não-cooperação.

Sobre o “poder político” (segunda variável causal mais importante para explicar o surgimento dos Regimes), destacar-se-á duas visões: a “cosmopolita e instrumental” e a “particularista”. A primeira visão envolve a decisão de utilizar o poder para a promoção e maximização dos ganhos coletivos, ou seja, para gerar “resultados ótimos para o Sistema como um todo” (KRASNER, 2012, p.102). Em contradição ao poder político a serviço do bem comum, tem-se a visão “particularista”, relacionada à promoção e maximização de ganhos individuais; neste segundo caso, a aplicação do poder fortalece os valores de atores específicos do Sistema, e não o Sistema como um todo.

Ao focar na utilização do poder político a serviço de interesses particulares, é válido ressaltar as estratégias que os atores hegemônicos podem desenvolver dentro dos Regimes. De acordo com (KEOHANE, 1980, p.10), o ator de maior poder tem um papel fundamental para a provisão dos bens coletivos e para a sustentação e funcionamento dos Regimes, todavia, os atores hegemônicos fornecem bens não porque estão interessados no bem coletivo, mas sim, porque os Regimes podem fortalecer os próprios valores nacionais; trata-se, portanto, da manipulação da estratégia de coordenação ao seu próprio favor.

Na obra “*Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes*”, Oran Young (1982) ratifica a capacidade que os atores mais poderosos têm em adquirir vantagens particulares dentro do Regime (ideia fortemente relacionada à Teoria da Estabilidade Hegemônica)⁸; segundo o autor, os atores dominantes podem manipular oportunidades, “forçando outros atores a agir de acordo com um conjunto particular de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões” (KRASNER, 2012, p. 104), ou, direcionar os Estados mais fracos, de modo que estes sejam levados a agir de acordo com os interesses hegemônicos.

Em relação às “normas e princípios” (terceira variável causal aqui destacada), Krasner chama a atenção para a possibilidade de Regimes surgirem ou se dissiparem a partir da influência de normas e princípios exógenos à sua área⁹. Isso comprova o quanto as áreas de

⁸ A Teoria da Estabilidade Hegemônica de Robert Gilpin defende a ideia de que a manutenção da ordem depende da existência de um poder dominante sobre os demais estados, capaz de constranger o comportamento dos demais atores, até ser estabelecida uma espécie de “padrão de comportamento”, que facilitaria o ajuste mútuo de políticas, e então, a cooperação. A lógica desta teoria, parte dos mesmos pressupostos apresentados por Mancur Olson Jr, na obra “A lógica da Ação Coletiva.”, no qual é assumido que atores com mais poder em um determinado grupo, têm maiores possibilidades e mais incentivos do que os demais, para prover o bem público, ou seja, o bem coletivo.

⁹ O exemplo mais famoso dessa formulação é A ética protestante e o espírito do capitalismo de Max Weber. Weber argumenta que o surgimento do capitalismo está intimamente associado ao desenvolvimento da doutrina religiosa calvinista que favorece o trabalho árduo em vez do desperdício e que tem como indício de

interesse dos Estados estão, direta ou indiretamente, interligadas, e é evidente que este fato tende a se intensificar cada vez mais, diante da interdependência complexa¹⁰ e do avanço das relações multilaterais.

Ao fim da exposição das variáveis causais dos Regimes, destacam-se os “usos e costumes” e o “conhecimento”, lembrando que estas variáveis são suplementares. Destarte, estas variáveis, por si próprias, não podem gerar Regimes, todavia, cedem sustentação e reforçam as pressões relacionadas ao “auto-interesse egoísta” e ao “poder político”, além de contribuir para a disseminação de valores.

Na acepção de Weber, “o uso refere-se aos padrões regulares de comportamento baseados na prática efetiva; e o costume, às práticas existentes há longo tempo” (WEBER, 1977, p. 29); assim sendo, os autores de orientação grociana - Puchala e Hopkins (1982) e Young (1982) - defendem que é exatamente essa padronização de comportamento (gerada a partir de considerações de interesse ou poder dos atores) que dará origem às expectativas compartilhadas, fundamentais à formação dos Regimes.

O “conhecimento”, por sua vez, também tem significativa participação no processo de desenvolvimento dos Regimes. Nesse caso, irá se considerar o “conhecimento” enquanto:

a soma da informação técnica e das teorias a respeito dessa informação que gera um consenso pleno em um determinado momento entre os atores interessado e cujo objetivo é servir como guia para que políticas públicas alcancem alguma meta social (HAAS, 1980, p. 367-368)

Deste modo, a difusão de um determinado conhecimento entre as partes integrantes do Regime aumenta a possibilidade de convergência de comportamento, bem como a colaboração entre os envolvidos, podendo também “transcender as linhas predominantes de clivagem ideológica” (KRASNER, 2012, p.107); todavia, é válido destacar que os novos conhecimentos só terão impacto no Sistema Internacional e no comportamento dos atores, se tais conhecimentos forem amplamente aceitos pelos *policy-makers*¹¹.

predestinação o sucesso mundano (...) sem os valores pré-capitalistas, tais como o trabalho árduo, o auto-sacrifício, a lealdade e a honra, o sistema capitalista desmoronaria. (KRASNER, 2012, p.104)

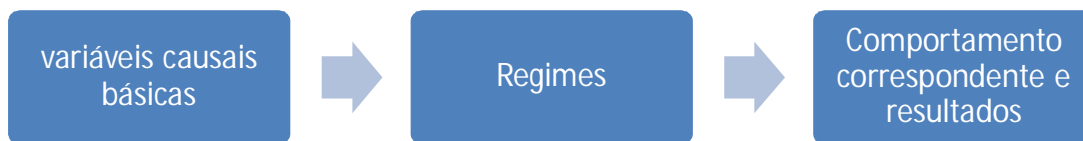
¹⁰Significa mútua dependência. Na política mundial, interdependência diz respeito a situações caracterizadas pelos efeitos recíprocos entre nações ou entre atores em diferentes nações. Estes efeitos com frequência resultam de transações internacionais: fluxos de dinheiro, mercadorias, pessoas e mensagens através das fronteiras. Essas transações intensificaram-se dramaticamente desde a segunda guerra mundial. [...] As relações de interdependência sempre envolvem custos, já que a interdependência restringe a autonomia; mas é impossível especificar de antemão se os benefícios de uma relação irão exceder os custos. Isto dependerá da categoria dos atores, tanto quanto da natureza das relações. Nada garante que a relação que designamos de ‘interdependência’ será caracterizada como de mútuo benefício (KEOHANE; NYE, 2001, p. 81).

¹¹ Responsáveis, formuladores e planejadores das diretrizes políticas

Uma vez compreendido que os Regimes não surgem a partir de iniciativa própria, havendo variáveis que implicam na sua formação e transformação, não é difícil concluir que eles não devem ser vistos como fins em si mesmos; assim sendo, esta dissertação compartilha da ideia grociana e estruturalista modificada acerca dos Regimes e não os vê enquanto “meros epifenômenos” (KRASNER, 2012, p.96); muito pelo contrário, esta pesquisa (ao aproximar a teoria de Regimes internacionais das análises acerca da cooperação regional em matéria de defesa) evidencia a significância dos Regimes, os cálculos racionais que os cercam, bem como os comportamentos e os resultados por eles gerados no Sistema.

A figura abaixo demonstra o esquema causal de formação dos Regimes e seus desdobramentos, a fim de sintetizar os raciocínios apresentados até então.

Figura 02– Esquema Causal Básico dos Regimes



Fonte: KRASNER, 2012, p.97 (Elaborado pela autora)

O tópico seguinte objetiva demonstrar o impacto dos Regimes sobre o comportamento cooperativo dos Estados, considerando que a tendência à “coordenação”, “colaboração” ou “cooperação” (terminologias assumidas na teoria) reflete o padrão comportamental central para as futuras análises desta pesquisa.

2.2.2 A Perspectiva da Cooperação nos Regimes Internacionais

A perspectiva grociana aceita os regimes como “uma parte fundamental de toda interação humana padronizada, incluindo os comportamentos no sistema internacional”, enquanto que perspectiva estrutural modificada vê os Regimes como importantes “somente quando uma tomada independente de decisão leva a um resultado indesejado” (KRASNER, 2012, p.100).

Infere-se, portanto, que a decisão dos Estados em atrelar sua tomada de decisões a princípios, normas, regras e procedimentos coletivamente determinados, depende de um cálculo racional e auto-centrado que só se torna positivo, ao cobrir os custos das ações individuais. A seguir, uma explicação pertinente a respeito da conduta conjeturada dos

Estados diante da possibilidade de ceder aos Regimes, bem como de adentrar à lógica da cooperação:

Quando colocados na possibilidade de cooperarem por ganho mútuo, os Estados que se sentem inseguros, devem perguntar como o ganho será dividido. Eles são compelidos a se perguntarem não “ganharemos os dois?”, mas “quem ganhará mais?”. Se um ganho esperado é para ser dividido, digamos, na razão de dois para um, um Estado pode usar seu ganho desproporcional para implementar uma política voltada para prejudicar ou destruir o outro (...) em qualquer sistema de auto-ajuda, as unidades se preocupam com a sobrevivência, e a preocupação condiciona o seu comportamento. (WALTZ, 1979, p.105)

A este ponto, tornam-se perceptíveis as similaridades entre as teorias de cooperação e Regimes internacionais. Decerto, há uma grande proximidade empírica entre ambas, porém, se tratam de conceitos diferentes; se deve compreender a teoria de Regimes Internacionais como exemplo de comportamento cooperativo, ou seja, uma via de cooperação entre atores, na qual a estrutura favorece, e ao mesmo tempo é favorecida, pela coordenação de interesses.

Regimes são exemplos de comportamento cooperativo, e de fato facilitam a cooperação, mas esta pode existir mesmo na ausência de regimes estabelecidos (HAGGARD e SIMMONS, 1987, p. 495)

Deste modo, é possível dizer que todo Regime detém de comportamento cooperativo, no entanto, nem todo arranjo cooperativo pode ser caracterizado enquanto um Regime. Ainda sobre a proximidade existente entre Cooperação e Regimes, HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER (2001, p.57) destacam:

Regimes e cooperação (durável) tendem a se tomar teoricamente fenômenos indistinguíveis (apesar do fato de que diferenças conceituais podem permanecer entre eles) o que explica regimes (ou seja uma situação estrutural favorável) também explica a cooperação (durável) e vice-versa. Nestas circunstâncias, é difícil (se não impossível) confirmar empiricamente o princípio central da teoria funcional dos regimes, de que regimes são importantes para a capacidade de cooperar dos Estados, quando, na verdade, parece que a capacidade de cooperar dos Estados é importante para os regimes.

Estas reflexões conceituais se tornam pertinentes para a presente Dissertação, na medida em que respaldam a escolha de trabalhar a cooperação regional em defesa a partir da ótica de Regimes Internacionais; nenhuma outra escolha permitiria discutir, tão claramente, os incentivos e os obstáculos encontrados nos arranjos cooperativos voltados à área de defesa.

É sabido que independentemente da forma que a cooperação ocorra¹² (e de ser dentro ou fora de um Regime), a sua manutenção e as possibilidades de impactos positivos advindos

¹² Segundo Milner (1992, p.17), a cooperação internacional pode ocorrer de três formas: tácita, negociada e imposta. Na cooperação tácita, existe o ajuste de políticas sem que haja necessariamente um acordo explícito, enquanto que na cooperação negociada, esse ajuste é alcançado por meio de um processo de barganha e/ou diplomático; a cooperação imposta, por sua vez, de início parece fugir da própria definição de cooperação, uma

do seu processo dependem, dentre outros fatores, de mudanças de postura por parte dos atores internacionais frente ao sistema. Nesse sentido, é importante compreender ao efetuarem ajustes comportamentais, os Estados dificilmente buscarão a equiparar seus interesses (preferência sobre resultados), e sim, suas políticas (preferências sobre ações).

A partir da compreensão de que igualar as políticas não depende propriamente da equiparação dos interesses, é possível se desvencilhar da falsa ideia de cooperação e compartilhamento de interesses significa harmonia. Nesse sentido, Keohane (1984, p.11) reitera que a cooperação não significa ausência de conflito, podendo envolver incentivos tanto positivos, quanto negativos; esta desarmonia, por sua vez, é bastante propositiva, pois sem ela, não haveria incentivos para o ajuste de políticas e nem para a cooperação.

Ao optar pela coordenação política em prol do ganho coletivo, os Estados estão cientes que certamente haverá um desnível de vantagem e que nem todas as unidades irão lucrar de maneira igual com o processo de cooperação, deste modo, os Regimes podem ser mais “lucrativos” para um, e menos “lucrativos” para outros; daí surge uma importante motivação para que esta Dissertação analise o posicionamento estratégico do Brasil frente ao Regime de cooperação regional em Defesa (aqui representado pelo Conselho de Defesa Sul-americano - CDS), de modo a evidenciar quais têm sido as vantagens nacionais adquiridas diante deste processo. No tópico a seguir, serão aproximadas as perspectivas de Regimes das perspectivas de cooperação regional em matéria de defesa, de modo a esclarecer ainda mais a proposta analítica realizada nesta Dissertação.

2.2.3 O Regime de Cooperação em Defesa na América do sul

O estabelecimento dos Regimes “não implica apenas normas e expectativas que facilitam a cooperação, mas uma forma de cooperação que é mais do que atender ao próprio interesse egoísta de curto prazo” (JERVIS, 1982, p. 357); deste modo, o compartilhamento de normas e expectativas aceitas reciprocamente costumam vislumbrar prazos estendidos, e seguem comportando interesses conflitantes e complementares ao mesmo tempo.

Assim sendo, a estrutura dos Regimes Internacionais proposta por KRASNER (2012, p.11) supera a ótica positivista acerca da cooperação, sobretudo a realista, que enxerga o fenômeno enquanto arranjo temporário e mutável, basicamente, ao sabor das relações de poder. Pensar a cooperação regional em matéria de Defesa a partir dos Regimes significa

vez que o ente mais poderoso da relação pode forçar o outro ator a alterar sua política, desde que ele próprio também realize tais ajustes (na maioria das vezes em menor nível).

incluir novas variáveis nos cálculos que definem o comportamento dos Estados da América do Sul, ampliando assim, as possibilidades analíticas desta área, em consonância com Ciência Política e as Relações Internacionais.

Determinantemente, a cooperação em matéria de Defesa é bem mais complexa e desafiadora do que os outros tipos de cooperação, podendo ser destacados raciocínios próprios a esta área e intransferíveis às demais. Um importante exemplo de desafio próprio da Cooperação em matéria de Defesa aqui apresentado, diz respeito ao nível de dependência e desconfiança, adquirido pelos Estados.

A decisão de cooperar pode envolver cálculos bastante subjetivos; a sensível cooperação em defesa, por exemplo, está intimamente ligada às questões mais amplas de segurança, e depende do que os Estados compreendem por ameaça e do arsenal bélico disponível. Independentemente da quantidade ou do grau de subjetividade das variáveis, o cálculo da cooperação jamais será previsível em sua totalidade, tal como a proporcionalidade dos ganhos, fato que dificulta a decisão e aumenta a desconfiança mútua entre os Estados.

De acordo com Powell (1991, p.18), a grande questão que orienta a decisão dos Estados tem a ver com os custos de se utilizar a força, e não com os possíveis ganhos advindos da cooperação; Se, como incentivo, todos os Estados obtivessem ganhos absolutos a partir da cooperação, talvez isso não fosse motivo suficiente para justificar e garantir a decisão dos Estados em cooperar, porém, se “unir” for menos interessante e lucrativo do que “medir” forças, é mais provável que se opte pela cooperação ao invés do conflito.

Esta lógica de desenvolvimento da cooperação diverge da lógica de desenvolvimento de Regimes, ligada ao abandono de decisão individual em função de resultados pareto-ótimos. Todavia, (independente das motivações que desenvolveram a cooperação), uma vez instaurado o processo cooperativo, os Estados se tornam ainda mais dependentes do comportamento uns dos outros, para que sejam alcançados os resultados satisfatórios, fato que exige mínimo grau de confiança mútua entre os integrantes dos Regimes.

Esta condição de dependência ampliada implica, naturalmente, na redução da autonomia dos Estados e dos seus respectivos poderes individuais de barganha em nível internacional; estes são os custos centrais que os atores enfrentam ao coordenar suas políticas através da cooperação e, quanto mais institucionalmente engajados estes atores estiverem no processo cooperativo, maior a interdependência entre eles. Esse dilema entre abandonar as

ações individuais ou arcar com os custos das ações coordenadas explica bastante a característica rasa da cooperação em muitas regiões, inclusive na América do Sul.

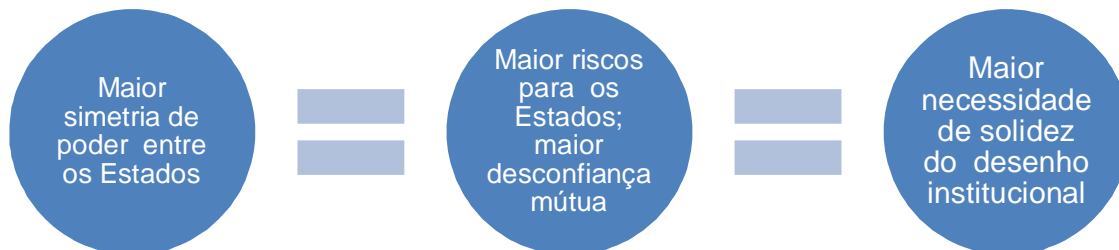
Nos assuntos relacionados à Defesa, os custos do aprofundamento da cooperação e da firmação de alianças podem ser ainda maiores para os Estados, fazendo com que o processo seja visto com especial desconfiança, se comparado aos assuntos de cunho econômico ou social. Assim sendo, a proposta do Conselho de Defesa Sul-americano de gerar consensos para fortalecer a cooperação regional, construir uma identidade sul-americana em matéria de Defesa, e investir no intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar (UNASUL, 2008), pode aumentar exponencialmente a dependência, bem como a desconfiança entre os países membros do CDS.

Este nível diferenciado de dependência e desconfiança esteve presente desde os primeiros exercícios de cooperação em defesa, caracterizados pelas alianças militares, todavia, a lógica das alianças e da cooperação entre forças armadas de diferentes países foi fortemente alterada no período pós-guerra Fria, especialmente no referente aos níveis de confiança entre as partes e aos seus desenhos institucionais.

Os Estados são motivados, pelo menos em parte, pelo desejo de construir alianças tão confiáveis quanto possíveis, e escolhem certos desenhos de tratados sobre outros dependendo de como eles avaliam o risco de oportunismo na aliança e do quão sensíveis eles são ao oportunismo. (MATTES, 2012, p.180)

No Raciocínio de Mattes (2012, p.180), o desenho institucional das alianças depende dos níveis de confiança mútua e da simetria entre as partes, quanto mais equilibradas elas estiverem na balança de poder, maior será o medo e os riscos de prejudicarem uma a outra, logo, há a exigência de um desenho institucional mais sólido, com maior poder de articulação, exatamente para diminuir a desconfiança entre os envolvidos. Em contrapartida, quanto menor a simetria, menor a preocupação entre as partes, pois as potências desconsideram níveis mais graves de ameaça, acreditando estarem no controle da situação e se permitindo participarem de modelos menos institucionalizados de aliança. A figura a seguir, elucida a relação entre poder, desconfiança, e solidez institucional apresentado acima.

Figura 03 – Relação entre poder, desconfiança, e solidez institucional nas alianças militares:



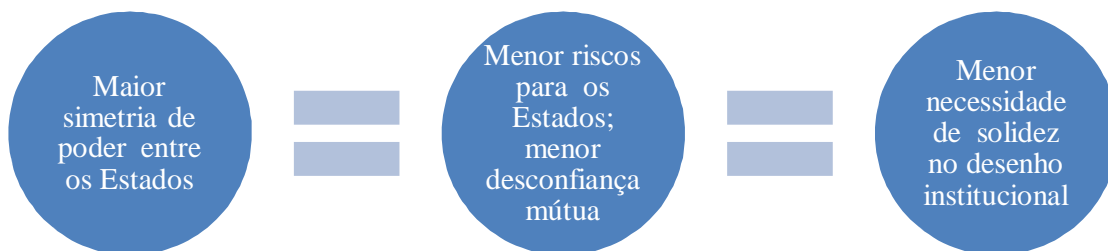
Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Ao pensarmos as variáveis de Mattes (2012, p.181) dentro da lógica de cooperação nos Regimes, a relação causal entre poder, desconfiança e solidez institucional tende a ser alterada. O comportamento dos Estados dentro do Regime se determina:

Em função da distribuição de poder entre os estados e da posição particular de cada Estado no sistema. Quando a distribuição de poder altera-se, o comportamento também muda. (KRASNER, 2012 apud WALTZ, 1979, p.97.)

Deste modo, quanto mais simétrica estiver a balança de poder de um determinado Regime, menores chances de algum ator promover a maximização de ganhos individuais no Sistema; diante da redução da capacidade de uso particularista do poder político, menor são os riscos da cooperação e as tendências de desconfiança mútua entre os Estados, e menor pode se tornar a necessidade de um desenho institucional rígido (embora seja reconhecido que diante de uma estrutura institucional sólida, onde se estabeleçam responsabilidades legais, os Regimes podem produzir acordos e se sustentarem mais facilmente). A figura a seguir, representa a relação causal entre simetria de poder, desconfiança, e solidez institucional nos Regime¹³.

Figura 04 – Relação entre poder, desconfiança, e solidez institucional nos Regimes



Fonte: Elaborado pela autora (2015)

¹³ É compreendido que em um cenário de múltiplas potências emergentes, estabelecer alianças exige desenhos institucionais bem mais complexos, já que os Estados reconhecem ameaças advindas de um maior número de atores. Claro que essa é uma visão geral (se deve levar em consideração a existência de diferentes contextos regionais e suas particularidades), mas a argumentação é válida para assinalar que no mundo multipolar, crescem os níveis de desconfiança mútua, e a tendência é que sejam necessárias cada vez mais, alianças e modelos de cooperação mais sólidos.

A análise do Regime de cooperação em Defesa na América do sul, a qual se propõe esta pesquisa, aceita o raciocínio causal apresentado na figura III. Neste sentido, compreende-se que as assimetrias regionais (sobretudo as de ordem econômica) alteram o comportamento e as expectativas dos Estados acerca das funcionalidades do Conselho de Defesa Sul-americano, gerando riscos para a eficácia do Regime e desconfiança entre seus membros.

É sabido que o Brasil se destaca enquanto liderança regional, e apesar dos Regimes aumentarem a probabilidade de se obter o comportamento esperado em relação ao outro ator, nenhum outro Estado sul-americano tem controle sobre os reais interesses brasileiros, não havendo possibilidades de estipular limites para seus ganhos individuais, tão pouco para as suas ações pautadas no auto-interesse egoísta, e na maximização de seu poder político e econômico a partir do Regime regional de Defesa. Daí a tendência de acentuação da desconfiança mútua e a necessidade de fortalecer o arranjo institucional representado pela UNASUL e pelo CDS.

É interessante atentar ao fato de que a desconfiança presente no Regime de cooperação regional em Defesa da América do Sul se relaciona bem mais às questões econômicas e ao desenvolvimento do *Soft Power*¹⁴, do que do *Hard Power*¹⁵. Em regiões com graves quadros de conflitos, a cooperação na área de Defesa gera desconfiança e sofre impedimentos em função do Dilema da Segurança¹⁶, da possibilidade de ampliação das capacidades de ataque dos outros Estados (inimigos potenciais); já em regiões estáveis no quesito de conflitos armados inter-Estatais, como a América do Sul, a desconfiança tende a se instalar para além do Dilema da segurança, girando em torno da ampliação de poder político e econômico.

Sendo assim, o esquema causal da figura II, no qual a simetria gera riscos, só se adéqua a regiões em que o uso dos recursos de *Hard Power* é mais intenso entre as nações, e

¹⁴ Ou **Poder Brando**, (Nye, 2007, p. 45) seria a capacidade de ação mediante a persuasão, o que implica a adoção de princípios estratégicos que combinam elementos simbólicos ou culturais de referência com valores políticos ou ideológicos que reforçam lideranças.

¹⁵ Ou **Poder Duro**, seria a capacidade evidenciada de um país em atingir seus objetivos estratégicos, delineados através do uso força física, da punição e/ou recompensa. Com frequência, recorrendo a instrumentos chave, como a aplicação da força militar e da pressão econômica.

¹⁶ O cientista alemão John H. Herz (1950, p.60) designou enquanto “dilema de segurança” a situação em os Estados se esforçam para obter segurança, e são direcionados a adquirir cada vez mais poder para escapar ao impacto do poder alheio. “(...) Isto, por sua vez, torna os demais mais inseguros e os obriga a prepararem-se para o pior. Como ninguém pode jamais sentir-se inteiramente seguro em tal mundo de unidades em competição, segue-se uma competição por poder, e o círculo vicioso de acumulação de segurança e de poder está instalado” (HERZ, 1950, p. 157). Esta percepção, com base no Neorealismo e na ambigüidade do uso da força (que ora serve de defesa, ora de ataque), demonstra que cooperar em prol do alcance da segurança coletiva, ou criar condições mútuas de acréscimo das capacidades militares pode gerar mais insegurança entre os Estados; esta questão é sem dúvida, um dos maiores obstáculos à cooperação em Defesa, já que a incerteza em relação aos ganhos, acrescida da insegurança em relação aos demais Estados, desestimula os processos de cooperação.

onde é sabido que diante a um conflito, o inimigo tem condições (e não necessariamente interesse) de reagir ataques com maior paridade. Em contrapartida, a figura III, ao apresentar a simetria enquanto fator diminuidor de riscos e desconfianças, só funcionaria em Regiões que têm menor necessidade do uso da força, se aproximando mais dos recursos de *Soft Power*. No Regime de Defesa Sul-americano aqui considerado, as assimetrias são evidentes, bem como as possibilidades de o Brasil (líder regional com melhor inserção internacional, maior poder político e econômico) se utilizar do arranjo do CDS e da suas condições de destaque em prol de benefícios próprios e não coletivos.

As possibilidades de uso particularista do poder político (e econômico) por parte do Brasil, naturalmente, não consta explicitamente na Prática de Defesa do Brasil, muito pelo contrário, a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional tentam contemplar a UNASUL e o CDS enquanto oportunidade de ganhos compartilhados. Independentemente do posicionamento brasileiro a ser constatado ao final desta pesquisa, o CDS não perde a sua importância institucional para o fortalecimento do Regime de cooperação em Defesa Sul-americano.

Para Bull as instituições ajudam a assegurar adesão às regras por meio da formulação, da comunicação, da administração, da imposição, da interpretação, da legitimação e da adaptação dessas regras. (KRASNER, 2012, p.94)

Há Regimes formais e informais, desenhos institucionais mais sólidos e menos sólidos, e o grau de formalidade institucional não é uma variável determinante para a eficácia de um determinado Regime; no caso desta dissertação, as análises irão girar em torno de um Regime formalizado por um bloco de 12 nações, valorizando toda a estrutura organizacional que lhe é conveniente. Instituições como a UNASUL e o CDS criam incentivos para que os atores do Regime atuem em função do alcance de ganhos mútuos; através do Estatuto do CDS, por exemplo, (um dos documentos analisados nesta dissertação), aumentam-se as chances de adequação de comportamentos no campo da Defesa, a partir do compartilhamento de princípios, normas e objetivos.

Mesmo diante das vantagens da regulação e do fortalecimento institucional para os Regimes, são pertinentes os seguintes questionamentos: até que ponto as regras, ou os “princípios gerais imperativos que requerem ou autorizam determinadas classes de pessoas ou grupos a comportar-se das maneiras prescritas” (HEDLEY, 1977.p.7) influenciam o comportamento dos Estados nos Regimes? Até que ponto o Brasil “cede”, estrategicamente, às determinações prescritas documentalmente no âmbito do CDS, e que maneira este reage às pressões cooperativas do Regime de Defesa da região?

Os questionamentos acima são todos pertinentes ao “posicionamento estratégico do Brasil no CDS”, objeto central de análise desta Dissertação, que optou por pensar a cooperação em Defesa na América do sul, a partir da teoria de Regimes Internacionais. Dando prosseguimento a este exercício investigativo, o seguinte capítulo será de natureza analítico-descritiva, se ocupando da exposição e análise dos dados documentais, bem como da estratégia metodológica utilizada.

3 CAPÍTULO II – AS PRÁTICAS DE DEFESA DO BRASIL E DO CONSELHO DE DEFESA SUL- AMERICANO

3.1 Considerações Metodológicas

A análise dos documentos realizada nesta Dissertação foi desenvolvida a partir dos princípios metodológicos da “análise de conteúdo” (AC) da professora da Universidade de Paris V, Laurence Bardin (1977). Os primeiros registros de aplicação sistematizada deste método remontam à análise de material jornalístico nos Estados Unidos, ainda no início do século XX; todavia, Bardin aponta que a técnica de análise de conteúdo já era utilizada através da hermenêutica: arte voltada à interpretação de livros sagrados ou misteriosos na antiguidade. Com o intuito de precisar o surgimento deste tipo de interpretação, é possível fazer referencia a casos isolados:

(...) por exemplo, a pesquisa de autenticidade feita da Suécia por volta de 1640 sobre hinos os hinos religiosos. Com o objetivo de se saber se estes hinos, em número de 90, podiam ter efeitos nefastos nos Luteranos, foi efetuada uma análise dos diferentes temas religiosos, dos seus valores e das suas modalidades de aparição (favorável ou desfavorável), bem como da sua complexidade estilística. (BARDIN, 1977, p.14)

Nesse sentido, se pode dizer que a AC ofereceu - de modo sistemático - a continuidade da tradição histórica de análise e interpretação de textos e documentos que apresentem ambigüidade ou “obscuridade”. As primeiras definições do método, tal como suas regras iniciais de análise, foram formuladas entre os anos de 1950 e 1960, por Bernad Reuben Berelson (1912-1979) e Paul Felix Lazarsfeld (1901-1976) (ambos estudiosos da comunicação e de orientação behaviorista); a partir de então, a AC passou a integrar os interesses dos cientistas, se expandindo para diversos setores das ciências humanas, incluindo, naturalmente, a ciência política.

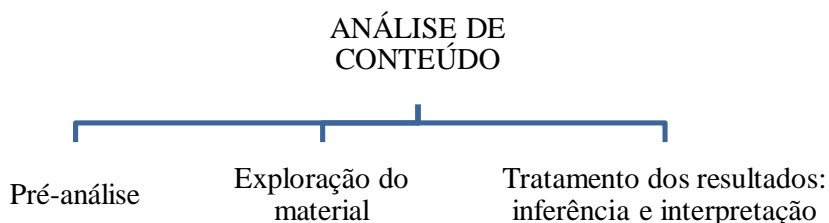
A configuração detalhada do método (a qual serve de orientação para as investigações atuais) foi estabelecida somente em 1977, após a publicação da obra “*Analyse de Contenu*” de Laurence Bardin (1977, p.38). Para a autora:

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos objetivos e sistemáticos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens

Neste tipo de análise, os textos são descritos a partir da manipulação do conteúdo (e expressão do conteúdo) de suas mensagens, de modo que o pesquisador, futuramente, consiga desvendar os sentidos escondidos por detrás de discursos simbólicos e polissêmicos e desconstrua o caráter mais óbvio do objeto de estudo da análise de conteúdo: a palavra.

Sobre a sistematização do método de Bardin, este se divide basicamente em três etapas (conforme o esquema da figura I): a *pré-análise*; a *exploração do material*; e o *tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação*.

Figura 05: As três etapas da Análise de conteúdo de Laurence Bardin



Fonte: Bardin (1977). Elaborado pela autora

As leituras iniciais dos textos guiam o pesquisador, para que este aja de modo operacional; sendo assim, na *pré-análise* constam a “leitura flutuante” (termo para leitura dinâmica, designado por Bardin), a organização inicial das ideias e a sistematização objetiva dos documentos submetidos à análise. Em seguida, durante a *exploração do material*, a missão do pesquisador passa a ser recortar o texto em “unidades de registros” e/ou “unidades de contexto”; estas unidades podem variar em palavras, frases ou temas, desde que sejam recortes de significação/indicadores possíveis de serem codificados e claro, pertinentes à pesquisa.

Ainda na segunda etapa - após recortar e codificar o texto em função das unidades de registro e/ou de contexto -, são definidas “categorias”: classes que reúnem elementos com características em comum. Essa organização de dados facilita a descrição pertinente do conteúdo de qualquer material textual que esteja sendo coletado, para que, por fim, seja alcançada a última etapa do método, na qual consta o maior esforço crítico e analítico do pesquisador.

Posto isso, no momento em que ocorre o *tratamento dos resultados: a inferência e a interpretação* é também o momento da intuição, da análise reflexiva e crítica da pesquisa (Bardin, 1977, p.39). Esta etapa tem o intuito de tratar os dados anteriormente organizados e condensar para o leitor as informações textuais postas em análise, culminando nas interpretações inferenciais, bem como, nas conclusões finais alcançadas através do método.

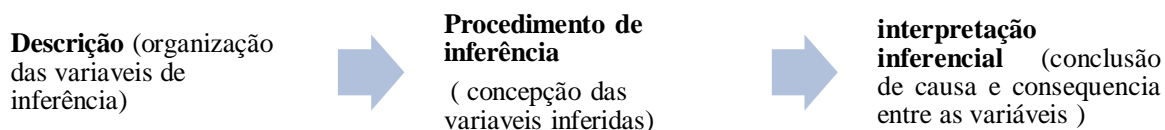
É como se diante de dados lapidados e da descrição das características do texto, a última etapa exigisse do pesquisador um “salto”, o qual parte do conteúdo manifesto nos trechos analisados em direção ao seu conteúdo latente; essa passagem, das significações

explícitas para as ocultas, representa o objetivo central do método proposto por Bardin, referente à capacidade de compreender criticamente o sentido dos textos analisados.

Sobre a *interpretação* do conteúdo, esta decorre da significação que o pesquisador concede ao texto a partir das suas características descritas. Considerando que o processo interpretativo no método da AC permite a "descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens" (Bardin, 1977, p.29), é importante ressaltar que é o procedimento de *inferência* que age como “ponte” entre a descrição e interpretação, permitindo esclarecer as causas e as conseqüências das mensagens em análise.

A *inferência*, “operação lógica através da qual se admite uma proposição em virtude da sua ligação com outras proposições já aceitas como verdadeiras (OLIVEIRA, 2008, p.571) pode ser compreendida como o raciocínio lógico desenvolvido a partir de informações previamente acessadas. No método de Bardin, estas informações prévias são as “variáveis de inferência”: referencias/indicadores (quantitativos ou não) que o pesquisador destacou na descrição do texto em análise; estas “variáveis de inferência” permitem a concepção das “variáveis inferidas” (novas proposições assumidas), permitindo a interpretação dos fatos textuais analisados e a indução de suas causas e desdobramentos futuros. (Observar esquema da figura 06)

Figura 06: Processo da descrição à interpretação dos fatos



Fonte: Elaborado pela autora

Após apresentar as etapas da AC, é válido ressaltar que o método não deve ser assumido como um modelo exato e rígido. Embora haja “regras” a serem seguidas ao longo do processo de investigação, Bardin deixa claro que a sua proposta analítica se encontra dividida entre o rigor da objetividade e a riqueza da subjetividade, enfatizando que esta oscilação de modo algum compromete sua técnica, uma vez, pois, que a AC consegue ultrapassar o senso comum e alcançar a cientificidade necessária para que suas conclusões sejam validadas.

Além disso, as técnicas de análise de dados são, em última estância, dependentes da capacidade interpretativa do pesquisador, fato que faz com que o pólo da subjetividade esteja metodologicamente intrínseco à maioria das pesquisas. Aos que acreditam que a interpretação pessoal de dados desqualifica o método da AC, cabe considerar as palavras de WEBER apud LAZARTE (1973, p.68):

Sem as ideias de valor do investigador não existiria qualquer princípio de seleção do material nem conhecimento dotado de sentido real enquanto individual; ademais, assim como sem fé do investigador na significação de qualquer conteúdo cultural todo labor de conhecimento da realidade individual careceria simplesmente de sentido, do mesmo modo, seu labor estará orientado pela direção de sua fé pessoal, pela refração dos valores no prisma de sua alma.

A compreensão de que a produção de conhecimento perpassa as ideias de valor do pesquisador reitera a presença indispensável da intuição ao longo do desenvolvimento da AC, sobretudo no momento de definição de categorias e na etapa de tratamento dos dados. Assim sendo, o método de Bardin exige dedicação e equilíbrio, pois, ao mesmo tempo em que é preciso sistematizar os dados com rigor e disciplina, é fundamental manter a flexibilidade intuitiva e a criatividade ao longo dos processos de inferência e interpretação das mensagens analisadas.

Dando continuidade à exploração metodológica de Bardin, é importante dizer que a AC se difere da Análise de Discurso (AD); embora sejam, por vezes, tomadas enquanto sinônimos, a análise de discurso está focada no sentido e não no conteúdo do texto (este sentido, por sua vez, não é traduzido, mas produzido pelo pesquisador, em um cálculo de ideologia, história e linguagem). Conseqüentemente, a análise discursiva opera mais sobre a imaterialidade, enquanto a análise de conteúdo opera sobre materialidade linguística dos textos, de acordo com as suas condições empíricas.

No entanto, ambas as técnicas objetivam, ao máximo, transpor o caráter mais óbvio das mensagens veiculadas; todo o conteúdo textual carrega mensagens passíveis de interpretações inferenciais. Assim sendo:

Em qualquer mensagem escrita, simultaneamente podem ser computadas letras, palavras e orações; podem categorizar-se as frases, descrever a estrutura lógica das expressões, verificar as associações, denotações, conotações e também formular-se interpretações psiquiátricas, sociológicas e políticas” (KRIPPENDORF *apud* MORAES, 1999,9 p.10)

É na possibilidade de investigação e desconstrução da palavra e suas mensagens que a AC sustenta sua funcionalidade. Frente a isso, o esforço científico aqui apresentado se distancia da simples leitura do real, sugerindo vigilância crítica por parte do pesquisador a

partir de seis questionamentos relacionados aos textos: quem fala? Para dizer o que? A quem? De que modo? Com que finalidade? Com que resultados?

Quanto mais a análise do conteúdo dos textos estiver orientada pelos questionamentos acima, maior a capacidade diagnóstica do método, independentemente da abordagem da pesquisa. É interessante ressaltar que em um primeiro momento, a AC recorria ao enfoque quantitativo (talvez na busca pela objetividade e cientificidade que lhe eram cobradas), todavia, o refinamento do método demonstrou à academia a pertinência das abordagens qualitativas e quali/quantitativas; naturalmente, as estratégias de recorte dos textos e de sistematização de indicadores são alteradas de acordo com a abordagem utilizada:

Na abordagem quantitativa se traça uma frequência das características que se repetem no conteúdo do texto. Na abordagem qualitativa se considera a presença ou a ausência de uma dada característica de conteúdo ou conjunto de características num determinado fragmento da mensagem” (CAREGNATO, R.C.A e MUTTI R. 2006, p. 682)

A natureza da análise de dados nesta Dissertação é predominantemente qualitativa; isto, por considerar que a utilização da AC está crescendo no Brasil, principalmente nas investigações que se caracterizam por esta abordagem (Dellagnelo& Silva, 2005, p.45), mas principalmente, por compreender que os objetivos desta pesquisa (tal como a caráter textual dos documentos nela analisados) favorecem a interpretação das correlações entre as características presentes ou ausentes nos textos e não a contabilização da aparição destas características em si.

Ao reiterar a funcionalidade do método de Bardin, apreende-se que a AC permite a ressignificação do conteúdo dos textos e evidenciação de indicadores que concluam uma realidade para além da explícita nas suas mensagens. No presente caso, os textos analisados consistem em *documentos* referentes ao Conselho de Defesa Sul-americano e às diretrizes da Política de Defesa do Brasil;

Apelar para estes instrumentos de investigação laboriosa de documentos, é situar-se ao lado daqueles que, de Durkheim a P. Bourdieu passando por Bachelard, querem dizer não << à ilusão da transparência>> dos fatos sociais, recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea. (BARDIN, 1977, p.28)

Dessa maneira, adentrar-se-á o universo das mensagens textuais explícitas e implícitas nos documentos analisados, abandonando o senso comum e as interpretações rasas e respeitando tanto a flexibilidade e a subjetividade defendida por Bardin, quanto o rigor e a cientificidade necessários para validar seu método.

Como dito no início deste capítulo, a análise dos documentos realizada neste estudo obedece aos princípios metodológicos da Análise de Conteúdo: operação, ou conjunto de operações que visa “representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a consulta e a referência” (CHAUMIER, 1974,p.13)

Ao optar pelo termo *princípios*, pressupõe-se que esta Dissertação não objetiva seguir, com invariável rigor, todas as etapas do método em questão; portanto, para que se alcancem os resultados propostos nesta pesquisa, focar-se-ão, especialmente, em dois procedimentos: a *inferência* e a *interpretação* (pertencentes à terceira etapa da AC). Não obstante, a análise do material documental também estará pautada na identificação e tabulação de “unidades de registro” presentes nos textos selecionados.

A escolha dos documentos a serem analisados nesta pesquisa seguiu duas das regras de seleção estabelecidas por Bardin, a “regra da homogeneidade” e a “regra da pertinência”. São homogêneos, pois foram obtidos por técnicas idênticas e envolvem indivíduos semelhantes; “esta regra é, sobretudo, utilizada quando se deseja obter resultados globais ou comparar entre si os resultados individuais”. E são pertinentes, por serem “adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 1977, p.98)

Considerando que esta pesquisa tem como objeto de estudo o posicionamento estratégico brasileiro no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), foi preciso selecionar, primeiramente, documentos que permitissem compreender os objetivos políticos do Brasil frente ao cenário de Defesa regional e ao Conselho de Defesa da UNASUL. Nesse sentido, foram escolhidos três documentos: a *Política Nacional de Defesa* (PND); a *Estratégia Nacional de Defesa* (END); e o *Livro Branco de Defesa Nacional* (LBDN). O trecho em destaque reitera a pertinência destes documentos:

A política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) representam marcos históricos no sentido da afirmação e divulgação dos fundamentos e parâmetros da Defesa” (LBDN, 2012, p. 49)

Posteriormente, foi preciso selecionar documentos que compreendessem os objetivos políticos do CDS em si e que favorecessem o julgamento da atuação brasileira no cumprimento da Agenda do Conselho em questão, desde o início efetivo das suas tarefas, em 2009. Em função desta necessidade, além dos três documentos citados acima, serão analisados também: o *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano* e os *Planos de Ação do CDS*

(2009-2015), para que em uma etapa posterior, possa ser evidenciado o balanço de cumprimento das tarefas designadas ao Brasil no Conselho.

3.2 Descrição Documental

Após apresentados os aspectos metodológicos centrais da Análise de Conteúdo (tal como, do detalhamento de suas estratégias de análise), é preciso dar início a tarefa de investigação dos documentos selecionados; para tanto, os tópicos a seguir se ocuparão da descrição objetiva dos documentos relacionados a duas Práticas: a de Defesa Brasileira (PND, END e LBDN) , e a do Conselho de Defesa Sul-americano (Estatuto e Planos de Ação do CDS), respectivamente.

3.2.1 A Prática de Defesa do Brasil

A **Política Nacional de Defesa**, como bem consta em sua introdução (item.1), se trata do “documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa” (PND, 2005, p.1), tendo por finalidade estabelecer, minunciosamente, quais os objetivos e diretrizes que devem coordenar tanto o preparo, quanto o emprego das ações estratégicas nacionais voltadas às ameaças externas.

O documento (desenvolvido para o interesse de toda a sociedade brasileira) foi editado pela primeira vez ainda em 1996, período bastante instável, no referente ao estabelecimento de alianças entre os novos centros de poder; diante desse quadro internacional, o Brasil definiu parâmetros estratégicos para o campo da Defesa fundamentado na postura dissuasória e defensiva, tal como na resolução pacífica de controvérsias, condizentes ao histórico das suas relações internacionais.

Em 30 de junho de 2005, a reedição da PND entrou em vigor, por meio decreto de número 5.484. O novo documento se reorganizou não mais em cinco partes (1 Introdução; 2.O Quadro Internacional; 3.Objetivos; 4.Orientação Estratégica; 5. Diretrizes) – como em 1996, e sim em oito (1.Introdução; 2. O Estado, a Segurança e a Defesa; 3.O ambiente internacional; 4. O ambiente Regional e o entorno estratégico; 5. O Brasil; 6.Objetivos da Defesa nacional; 7. Orientações Estratégicas).

Naturalmente, os quase dez anos que se inserem entre as duas edições da PND foram responsáveis pelo amadurecimento do pensamento estratégico nacional, muito em função de alterações que ocorreram no cenário político internacional e de novas demandas regionais. Ainda na introdução, o documento elucida ter, enquanto pressupostos, os princípios da

Constituição Federal do Brasil, estando em consonância com as diretrizes do governo e da Política Externa brasileira, as quais propugnam o fortalecimento da paz e da segurança internacional, tal como o “reforço do multilateralismo e a integração sul-americana”

Em “O Estado, a segurança e a Defesa” (Item.2), é reiterado o monopólio legítimo do Estado em relação aos meios de coerção para a validação da lei e da ordem, bem como para o auxílio ao alcance da segurança: que passou a abranger “os campos político, militar, econômico, psicossocial, científico-tecnológico, ambiental e outros” (PND,2005,p.2). Nesse sentido, na mesma seção (para efeito da PND), conceitua-se “Segurança” como:

Condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. (PND, 2005,p.2).

Além disso, o documento apresenta também seu conceito de “Defesa Nacional”, que a compreende enquanto:

Conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (PND, 2005, p.2)

A eficácia da Defesa, o alcance da segurança (como delimitados no documento), bem como o desenvolvimento nacional, são variáveis interdependentes, e integram o quadro brasileiro de desafios do século XXI. Sobre o atual ambiente internacional (item 3), a PND o considera pouco propenso a um conflito generalizado entre Estados, todavia, entende que “nesse século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia, cada vez mais escassas” (PND,2005,p.2); esse fato geralmente é acarretado de ingerências em assuntos internos, desafios de governança, e litígios envolvendo espaços não sujeitos à soberania dos Estados, sobretudo em países como o Brasil, que detêm de grande biodiversidade e de vastas reservas de recursos naturais.

O documento aqui descrito faz um paralelo entre as características basilares da nova ordem mundial; considera que em contrapartida aos avanços trazidos pela globalização, fluxos de capitais, houve o acirramento da concorrência entre grupos de países e o estabelecimento de dois objetivos comuns entre as nações em desenvolvimento: a inserção positiva no mercado mundial e a promoção do crescimento e da justiça social de modo soberano. Nesse contexto, o documento reforça que a “integração entre países em desenvolvimento – como na América do Sul - contribui para que alcancem esses objetivos”. (PND, 2005, p.3)

A PND reforça ainda que, em meio às assimetrias de poder e ao acirramento da competição econômica, a interdependência entre os países é crescente, e observa, em sua descrição da configuração internacional, a “prevalência do multilateralismo” e o “fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados” como sendo princípios promotores de um cenário global mais estável “voltado para o desenvolvimento e bem-estar da humanidade” (PND, 2005,p.3).

Dentre os itens mais relevantes da Prática de defesa brasileira representada na PND, está o “Ambiente regional e o entorno estratégico” (item 4), no qual o documento se direciona à América do Sul. Fica clara a importância estratégica atribuída pelo Brasil ao processo de integração regional e ao aprofundamento dos seus laços de cooperação com os países vizinhos, bem como, a influência dessas ações no aumento da confiabilidade regional e da solução negociada de conflitos.

Nesse sentido, dentre os processos que contribuem para que o subcontinente sul-americano seja considerado relativamente pacífico, estão:

O fortalecimento do processo de integração, a partir do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. (PND, 2005,p.4)

Como visto, o trecho acima destaca a UNASUL, reforçando a pertinência desta iniciativa política de integração para a região. A PND destaca também, o quão importante é para o Brasil, que “se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (PND, 2005, p.4).

Em “O Brasil”, quinto item do documento aqui descrito (e também dos mais relevantes da PND), o país é apresentado como sendo:

Ao mesmo tempo continental e marítimo, equatorial, tropical e subtropical, de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extenso litoral e águas jurisdicionais. (PND, 2005, p.5)

Tal perfil confere ao país “profundidade geoestratégica e torna complexa a tarefa do planejamento geral de defesa” (PND, 2005.p.5), o qual inclui áreas de maior concentração de poder político e econômico e prioriza, estrategicamente, áreas como a Amazônia e o Atlântico Sul. É essencial que a estrutura da Defesa Nacional esteja compatível com a “estatura político

estratégica do país para preservar a soberania e os interesses nacionais” (PND, 2005,p.6); é a partir destas pertinentes avaliações, que emergem os Objetivos Nacionais de Defesa.

Assim sendo, os objetivos da PND são: I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; II. Defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior; III. Contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais; IV. Contribuir para a estabilidade regional; V. Contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; VI. Intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; VII. Manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta, estando adequadamente desdobradas no território nacional; VIII. Conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; IX. Desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis; X. Estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e por fim, enquanto objetivo XI: Desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

Os objetivos da PND mantiveram a essência estrutural desde a sua primeira edição, isso comprova a linearidade e o pragmatismo da política nacional, comprovados também nas “Orientações” (item7) de Defesa, presentes no documento. Sobre tais orientações, se destacam: “o emprego de todas as expressões do Poder Nacional, de diferentes formas, visando preservar os interesses nacionais, no caso de crises internacionais de natureza político-estratégica” (PND, 2005, p.8), bem como, a execução de uma série de “ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, a efetiva ação do Estado no desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais” (PND, 2005,p.8), diante de ameaças à Amazônia.

São destacadas ainda orientações relacionadas aos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados tanto para a produção científica e tecnológica, quanto para a inovação; Segundo a PND, tais setores “devem contribuir para assegurar que o atendimento às necessidades de produtos de defesa seja apoiado em tecnologias sob domínio nacional obtidas mediante estímulo e fomento dos setores industrial e acadêmico” (PND, 2005, p.8); sobre o setor industrial, o documento propõe também, em suas orientações, que a integração da indústria de defesa sul-americana seja “objeto de medidas que proporcionem desenvolvimento mútuo, bem como capacitação e autonomia tecnológicas” (PND,2005,p.8), além de acentuar

a importância do Brasil buscar parcerias estratégicas, “visando ampliar o leque de opções de cooperação na área de Defesa e as oportunidades de intercâmbio” (PND, 2005,p.9).

Enquanto a PND é responsável pela delimitação dos objetivos e orientações da Defesa nacional, a **Estratégia Nacional de Defesa (END)**, aprovada pelo decreto nº 6703 de 18 de dezembro de 2008,é direcionada à aplicabilidade e à execução prática desses objetivos. O documento pretende orientar a modernização do Sistema de Defesa brasileiro, e reflete, fortemente, a valorização da soberania e do sentimento nacionalista, bem como a necessidade de proteger as riquezas nacionais de ameaças externas.

A END se encontra dividida em duas partes (“formulação sistêmica” e “medidas de implementação”), e representa a primeira tentativa de orientar, de forma sistemática, a reorganização das forças armadas e da indústria de material de Defesa, expondo os atuais problemas enfrentados e as medidas de transição que poderão levar o Brasil “de onde está, para onde deve ir, na organização de sua Defesa” (END, 2008,p.1)

O documento em questão se desenvolve a partir de três eixos estruturantes. O primeiro eixo é referente à organização das forças armadas, em prol do melhor desempenho da sua destinação constitucional e das suas atribuições na paz e na guerra; neste eixo:

“Enumeram-se diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças e especifica-se a relação que deve prevalecer entre elas. Descreve-se a maneira de transformar tais diretrizes em práticas e capacitações operacionais e propõe-se a linha de evolução tecnológica necessária para assegurar que se concretizem” (END, 2008, p.3)

Sobre o segundo eixo estruturante, este se volta à reorganização da indústria nacional de material de defesa, com o intuito de assegurar que o Brasil consiga atender suas necessidades de equipamento e alcance independência tecnológica na área da defesa; já o terceiro e último eixo versa sobre a composição e o futuro das Forças armadas do Brasil. Nesse sentido:

Seu propósito é zelar para que as Forças armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação - para que elas não sejam uma parte da Nação, pagas para lutar por conta e em benefício das outras partes. O serviço Militar Obrigatório deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais (END, 2008, P.3)

Considerando os eixos acima e as diretrizes do documento, fica claro que a END enfatiza o investimento no setor militar e o desenvolvimento científico e tecnológico da indústria brasileira de Defesa em função das pretensões do Brasil, em se tornar cada vez mais ativo no sistema internacional. A seguir, destaque para algumas, dentre as 23 diretrizes, presentes no documento:

Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional; organizar as Forças armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileira; aumentar os vínculos entre aspectos tecnológicos e os

aspectos operacionais da mobilidade; fortalecer os setores estratégicos: espacial, cibernético e nuclear (para uso pacífico); priorizar a região amazônica; estimular a integração da América do Sul; capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. (END,2008, p.4)

Diante da área de interesse dessa dissertação, é válido direcionar especial enfoque à diretriz de número 18, a qual aborda a integração sul-americana. De acordo com o documento:

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de defesa sul-americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. (END, 2008, p.9)

É válido ressaltar que o ideal desejável de Defesa apresentado pela END em suas diretrizes (ou em qualquer outro documento aqui analisado), não é, necessariamente, o real exequível, fato que será discutido no decorrer desta dissertação.

Quatro anos após a edição da END, o arcabouço documental voltado aos assuntos de Defesa foi complementado pela divulgação do **Livro Branco de Defesa Nacional** (2012), muito embora, o Brasil tenha sido “um dos últimos países das Américas e do mundo a ter o seu Livro Branco de Defesa Publicado” (CASTANHEIRO, 2011 p.10).

No ordenamento governamental, o termo “livro branco” (surgido no Reino Unido), é a nomenclatura dada a um documento oficial que visa expor uma nova política ou uma nova estratégia sobre uma Agenda já determinada, podendo ainda servir enquanto guia e/ou informativo sobre atividades governamentais; de fato, o LBDN se caracteriza como principal documento vinculador de informações sobre os assuntos de Defesa, oferecendo transparência entre os setores da sociedade, para que todos os cidadãos possam conhecer as ações, bem como os desafios do Brasil nessa área.

De acordo com “As diretrizes para a elaboração de documentos sobre política e doutrina da Defesa” (vinculada em 11 de fevereiro de 2011, a partir do Decreto de nº 7.438) o Livro Branco pode ser entendido como um “preparado em resposta a importantes mudanças significativas nas prioridades do governo”; nesse sentido, se nos últimos anos o Brasil tem estado focado nas estratégias de defesa e no investimento militar, é fundamental que haja publicidade dos principais objetivos governamentais na área, bem como, do posicionamento político frente aos cenários regional e internacional.

Sobre a estruturação do documento, esta se divide em seis capítulos, os quais refletem seis eixos temáticos dispostos para conhecimento e reflexão. O capítulo 1. “O Estado brasileiro e a Defesa Nacional” tem por intuito: apresentar o pano de fundo institucional para os assuntos de Defesa, reforçar os princípios básicos do Estado, bem como, explorar a construção e ocupação do território nacional e a evolução demográfica da sua população.

No capítulo 2. “O ambiente estratégico do século XXI”, a ocupação passa a ser em torno dos assuntos de Defesa no Sistema Internacional e nos sistemas regionais, apresentando ao leitor, a diplomacia de defesa, as principais Agendas e os desafios da segurança e defesa no contexto da globalização. Por sua vez, o capítulo 3. “A defesa e o instrumento militar” se distancia do campo externo, e se volta à estrutura organizacional de Defesa Nacional: o Ministério da Defesa, suas secretarias, o conjunto de forças armadas, seus sistemas de monitoramento e controle, bem como outros setores estratégicos; o capítulo em questão pode ser considerado enquanto responsável pelo detalhamento prático do instrumento militar, seu emprego e organização.

Em relação ao capítulo 4 do LBDN, intitulado “Defesa e sociedade”, este tem como tema a sinergia entre os assuntos de defesa, os poderes constituídos e a população brasileira; o intuito desta seção é demonstrar as necessidades de integração entre os setores civil e militar, e de articulação entre defesa e academia. Posteriormente, no capítulo 5 (“A transformação da Defesa”), o documento se volta para a modernização da gestão, das forças armadas e da indústria de Defesa, e para os assuntos de ciência, tecnologia e inovação, introduzindo, por fim, a “Economia de Defesa”: sexto e último capítulo do Livro, responsável pela apresentação do orçamento da Defesa, das fontes de financiamento e do demonstrativo de gastos com a área.

As seções do LBDN deixam claro que, em linhas gerais, o documento tem como propósito:

1. Ampliar a participação civil nos assuntos de Defesa;
2. Ampliar o conhecimento dos militares sobre si mesmos ;
3. Catalisar a discussão sobre os temas de Defesa no âmbito da Academia, da burocracia federal e do parlamento;
4. Servir de mecanismo de prestação de contas sobre a adequação da estrutura de defesa aos objetivos traçados pelo poder público para o setor no país;
5. Oferecer transparência da política de defesa;
6. Servir de instrumento para o fortalecimento da confiança e segurança mútua entre as nações amigas;
8. Dar publicidade de dados essenciais ao esclarecimento dos cidadãos sobre a realidade das nossas forças armadas, e por fim:
9. Dar garantia de que não tornará públicas as informações de caráter sigiloso que poderiam comprometer a segurança nacional” (CASTANHEIRO, 2011, p. 33)

Naturalmente, a metodologia de exploração documental adotada nesta dissertação demanda objetividade, sobretudo diante de um material textual longo, como o Livro Branco de Defesa Nacional. Sendo assim, a seguir, estarão focados apenas os trechos mais pertinentes para a problemática e análise desta pesquisa.

O documento se inicia com a mensagem da então Presidenta da República, Dilma Roussef (página 7), e do então Ministro da Defesa, Celso Amorim (página 8). Neste momento, o LBDN é apresentado como fruto da evolução democrática do Brasil, estando voltado, fundamentalmente, à transparência e ao engajamento civil nos assuntos de defesa. Nesse sentido:

O LBDN é um convite à reflexão e ao diálogo. Sua leitura indicará, sobretudo, que Defesa e Democracia formam um círculo virtuoso no novo Brasil que estamos construindo. ao possibilitar um acompanhamento amplo e minucioso da Política de Defesa pela população, esta iniciativa contribui para o amadurecimento da reflexão pública sobre o papel indispensável da Defesa no Brasil do presente e do futuro. (LBDN, 2012,p. 7)

Ciente da inserção internacional do Brasil, a mensagem da presidente reitera ainda a importância de atentar, cada vez mais, para os assuntos de Defesa:

A elevação da estatura internacional do Brasil no século XXI já é uma realidade. Um Brasil plenamente desenvolvido e com presença externa cada vez maior necessitará de adequada capacidade militar dissuasória. empenhado na construção de uma ordem global mais pacífica e próspera, o Brasil não pode descuidar da Defesa. (LBDN, 2012, p.7)

Em seguida, o ministro da Defesa atenta para as possibilidades de insegurança no cenário regional (própria do *Dilema da segurança*):

As forças armadas possuem capacidade de projetar poder militar além das fronteiras, essa possibilidade, por si só, é passível de gerar insegurança em nações vizinhas. (LBDN, 2012, p.8)

É diante desse cenário de suspeita, que a publicação de Livros Brancos de Defesa na América do Sul se torna útil ao fortalecimento da confiança e da segurança regional, uma vez pois, que o investimento na comunicação tende a reduzir conflitos indesejados. A mensagem de Celso Amorim destaca também que o mecanismo de prestação de contas concebido no LBDN tem o “objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul” (seu entorno geopolítico imediato), evidenciando “que a nossa Defesa possui caráter essencialmente dissuasório, e está organizada para evitar que o Brasil sofra ameaças” (LBDN, 2012, p.8)

A política externa brasileira considera o diálogo e a cooperação internacional como instrumentos essenciais para a superação de obstáculos e para a aproximação e o fortalecimento da confiança entre os Estados. (LBDN, 2012, p.12)

Ao abordar os “princípios básicos do Estado”, o documento segue dando continuidade aos objetivos de cooperação do Brasil, bem como, a sua natureza pacífica de resolução de conflitos; deste modo, a Defesa brasileira pode ser compreendida como dissuasória, não delegável e de portadora de grande confiança relacionada aos processos de cooperação.

O LBDN aponta a garantia da soberania e o alcance do desenvolvimento como alvos basilares do campo da Defesa, além de reiterar que a composição desses e demais objetivos precisam estar em consonância com a PND e com a Política Externa:

O diálogo franco e aberto deve contribuir para a política externa e sua interação com a política de defesa, por meio da construção de consensos que impulsionem o debate interno coletivo e amplo. (LBDN, 2012, p. 28)

Nesse sentido, os desafios do século XXI e as incertezas por estes acarretadas têm influência direta não apenas na definição da Política Externa, mas também da Política de Defesa, uma vez, pois, que estas necessitam caminhar juntas. Ainda sobre o século XXI e sua arquitetura internacional, o LBDN assinala que não devem ser favorecidas (e isso passa a ser compromisso brasileiro) posturas conflituosas e excludentes como as que predominaram ao longo do século XX:

O Brasil trabalha em prol da construção de uma comunidade global participativa e inclusiva. empenha-se, para tanto, na promoção de uma “multipolaridade cooperativa”, expressão que sintetiza a percepção do País de que uma estrutura multipolar de poder se está consolidando no mundo. (LBDN, 2012, p.29)

A cooperação e multipolaridade são, portanto, elementos intrínsecos do LBDN, bem como, o desejo de diálogo com os países vizinhos; a relação entre esses elementos podem ser notados no trecho a seguir:

Na América do Sul, delinea-se uma clara tendência de cooperação em matéria de defesa. essa tendência tem sido constantemente reforçada desde a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, especialmente, de seu Conselho de Defesa (CDS). vê-se surgir na América do Sul uma “comunidade de segurança”, motivada pelo fato de os países vizinhos compartilharem experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais. (LBDN, 2012,p. 29)

Ainda sobre a multipolaridade, é importante destacar que o LBDN a entende enquanto “a estrutura de poder que provavelmente caracterizará o ambiente estratégico nas próximas décadas”, uma vez, pois, que esta “expressa a coexistência de diversos polos de poder interagindo no sistema internacional, cada qual influenciando a ação do outro”, de modo a dificultar “a influência preponderante por parte de forças com pretensões hegemônicas”. (LBDN, 2012, p.30); nesse contexto, é natural que os conflitos e a cooperação coexistam, muito embora deva haver a prevalência de um desses dois padrões de relação entre Estados.

Na seção “Sistemas regionais”, o LBDN apresenta a importância da América do Sul para os planos de Defesa nacional e reforça a postura conciliatória do Brasil na região. De acordo com o documento:

A postura conciliatória do Brasil, que convive em paz com seus vizinhos há mais de 140 anos, tem contribuído historicamente para a estabilização da região. Esse legado deve ser valorizado e preservado. A estabilidade e a prosperidade do entorno brasileiro reforçam a segurança do país e têm efeitos positivos sobre todos os países da América do Sul. (LBDN, 2012, p.34)

Na mesma seção, o LBDN demonstra a tendência do Brasil em estreitar a cooperação com os países vizinhos na área militar, “com vistas a constituir um bloco que se apresente íntegro em nível global no trato dos temas de defesa, com capacidade de dissuadir ingerências externas e com reforçado poder de negociação nos fóruns internacionais” (LBDN, 2012, P.34) esse bloco, ao que se entende, seria a UNASUL: essencial para a formação progressiva de uma base industrial de defesa na região.

O LBDN discorre também sobre a necessidade de integração entre os ministérios da Defesa e das Relações Exteriores, de acordo com o texto:

As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta dos ministérios da Defesa (MD) e das relações exteriores (MRE). (LBDN, 2012, p.49)

O documento considera que essa integração entre militares e diplomatas aumenta a possibilidade de as políticas externa e de Defesa acompanharem as mudanças do Sistema Internacional de modo coerente e estratégico, facilitando o alcance dos interesses brasileiros; nesse sentido, é apontada a pertinência do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), enquanto espaço de diálogos político-militares.

Dando continuidade à descrição documental pertinente aos objetivos de pesquisa, o tópico a seguir se propõe a apresentar a Prática do CDS, a partir da descrição do Estatuto e da estrutura dos Planos de Ação do órgão.

3.2.2 A Prática do Conselho de Defesa Sul-americano

O Conselho de Defesa Sul-americano teve seu Estatuto aprovado durante a Cúpula Extraordinária da UNASUL, realizada na Costa do Sauípe (Bahia) em Dezembro de 2008; o mesmo conta com 13 princípios, 3 objetivos gerais, 11 objetivos específicos e outras disposições que coadunam em relação a estrutura e funcionamento do mesmo. Como *importante* referência do preâmbulo de seu estatuto, destaca-se que CDS corresponde a uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa.

Acerca de sua estrutura e funcionamento, Abdul-Hak (2013, p.152) consubstancia:

“O Estatuto do Conselho determina que a instância máxima do CDS é a reunião anual de Ministros de Defesa. As delegações nacionais, contudo, devem ser compostas de representantes das Chancelarias e dos Ministérios de Defesa, no formato “2+2”, o que demonstra que o CDS não foi concebido como uma instância militar técnica, e sim de diplomacia militar. O CDS também dispõe de uma Instância Executiva, composta pelos Vice-Ministros ou seus equivalentes, e que deve reunir-se, em princípio, a cada seis meses, para acompanhamento da evolução dos trabalhos do Conselho.” (Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak, 2013, p.152)

Tal estrutura e funcionamento são regidos por princípios que, dentre outros pontos, destacam e incitam: o Diálogo e o Consenso em matéria de defesa; a promoção de medidas de confiança; a redução das assimetrias regionais; o fortalecimento dos sistemas de defesa dos estados-membros; a promoção da responsabilidade compartilhada e participação no âmbito do conselho, tal como, o incentivo nas ações de cooperação na área de defesa.

Todavia, é nos objetivos gerais e específicos que se evidencia e traduz os princípios do Estatuto, onde, fundamentalmente pretende-se “Consolidar a América do Sul como uma zona de Paz”, “Construir uma identidade sul-americana de Defesa” e “Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de Defesa”. Objetivos gerais esses, que refletem em suma, o tratado constitutivo da UNASUL e se apresentam enquanto um direcionamento a ser seguido pelos Estados-membros para a mitigação das assimetrias regionais, principalmente, no campo da Defesa. Os objetivos específicos do estatuto, claramente, direcionam e materializam a cooperação para a defesa, conforme descrito no Estatuto do CDS (2009, p.2):

- a) Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa.
- b) Promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial.
- c) Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL.
- d) Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas da defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e o Caribe.
- e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas.
- f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa.
- g) Incentivar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudos de defesa.
- h) Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias tais como a desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas dos desastres naturais.

- i) Compartilhar experiências em operações de manutenção da paz das Nações Unidas.
- j) Trocar experiências a respeito dos processos de modernização dos Ministérios da Defesa e das Forças Armadas.
- k) Promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa.

Como visto, os objetivos específicos do Estatuto do CDS direcionam as ações, responsabilidades e delineamentos da cooperação em defesa no âmbito do CDS. Tais objetivos, por sua vez, conjugam e estimulam o diálogo, o consenso e a cooperação entre os Estados-membros da UNASUL em direção a “*Una convergencia política sobre La necesidad y La oportunidad de desarrollar un espacio institucional y mecanismos propicios a un avance cualitativo en ele spacio regional*”, conforme aponta VAZ (2014, p.3). Cabe ressaltar, que conforme exposto nos objetivos específicos, o avanço em formas e níveis de cooperação será empreendido de forma gradual, respeitando visões, cenários, contextos internos e externos, para que se possa lograr avanços em matéria de desenvolvimento institucional e político no campo de defesa, tanto em nível do CDS, quanto nos níveis nacionais de cada Estado-membro. Buscando assim, mitigar tanto as assimetrias e idiosincrasias regionais latentes, quanto o próprio desafio de Cooperar nos assuntos de defesa.

3.2.3 Os planos de Ação do CDS

Como importantes instrumentos para a arquitetura de segurança e defesa da região, cabem elencar aqui: **i)** Planos de Ação comuns na temática de Segurança e Defesa, **ii)** Estabelecimento de Medidas de Confiança Mútua, **iii)** A idealização de uma métrica dos gastos de defesa; **iv)** a Criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e da Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE); **v)** Intensificação do intercâmbio no âmbito militar.

Evidenciado no Artigo 14¹⁷ do estatuto do CDS, o Plano de Ação se trata de um documento anual a ser discutido, deliberado e aprovado no ano anterior a sua implementação. Dessa forma, desde 2009, o Plano de Ação é a tradução documental que conjuga os princípios e objetivos propostos no estatuto do CDS, tal como, as ações, responsabilidades e delineamentos dos Estados-membros em relação a quatro eixos temáticos prioritários: **i)** Políticas de Defesa; **ii)** Cooperação Militar; Ações Humanitárias e Operações de Paz; **iii)** Indústria e Tecnologia de Defesa; e **iv)** Formação e Capacitação.

¹⁷**Artigo 14:** A instância executiva do Conselho se reunirá cada seis meses, sem prejuízo de reuniões extraordinárias, e elaborará o plano de ação anual. (ESTATUTO CDS, 2009, p.4)

Os Planos de Ação do CDS, entretanto, representam uma iniciativa conjunta de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, algo inovador até então, para a região. Tais planos contam com uma evolutiva participação e atuação do Brasil, participação esta que será analisada posteriormente nesta Dissertação.

3.3 Análise Documental

Depois de realizada a descrição documental, é momento de dar início ao processo analítico do material textual selecionado; reiterando que o processo investigatório desta Dissertação segue pautado nos princípios da “Análise de Conteúdo”, de Laurence Bardin, os tópicos a diante estarão direcionados à análise das Práticas de Defesa brasileira e do Conselho de Defesa Sul-americano, e se concentrarão, prioritariamente, na reflexão dos conteúdos considerados mais pertinentes para a pesquisa.

3.3.1 Análise da Prática de Defesa Brasileira

A Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional permitiram visualizar a Prática de Defesa que o Brasil direciona a sociedade, bem como, à esfera regional e internacional. Os conteúdos desses documentos foram analisados, de modo que fossem identificadas e extraídas “**unidades de registros**”: indicadores que circundam a composição política destes textos e que facilitarão futuras críticas. (Observar Quadro I).

No caso, foram assumidos enquanto “unidades de registro”, os seguintes termos: 1. Multilateralismo; 2. Fortalecimento da cooperação em Defesa; 3. Integração regional; 4. Estabilidade regional; 5. Projeção do Brasil; 6. CDS/UNASUL; 7. Integração das indústrias de Defesa; 8. Investimento na Indústria de Defesa Nacional; e 9. Engajamento civil. A tabela exposta ilustra o *grau de enfoque* que cada documento direciona a cada uma destas “unidades de registro” em sua composição textual.

Quadro I: Análise dos graus de enfoque destinados a cada uma das “unidades de registro” em função dos documentos selecionados

DOCUMENTO	UNIDADE DE REGISTRO								
	Multilateralismo	Fortalecimento da cooperação em Defesa	Integração Regional	Estabilidade Regional	Projeção do Brasil	CDS UNASUL	Integração das Ind. de Defesa	Investimento na Ind.D. Nacional	Engajamento civil
Política Nacional de Defesa	AE	ME	AE	AE	ME	BE	BE	ME	BE
Estratégia Nacional de Defesa	AE	AE	ME	ME	AE	ME	AE	AE	BE
Livro Branco De Defesa Nacional	AE	ME	AE	AE	ME	ME	BE	AE	AE

Legenda: **AE** – Alto Enfoque; **ME** – Médio Enfoque; **BE** – Baixo Enfoque;

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Iniciando as reflexões sobre as “unidades de registro”, é percebido que os três documentos destinam alto enfoque (AE) ao **multilateralismo**. A visão de Defesa, as ações estratégicas e os planos de desenvolvimento nacional, de modo geral, não poderiam se deslocar do cenário de interdependência e cooperação entre os Estados e Organizações, logo, a Prática de Defesa do Brasil (bem como, seus objetivos políticos) seguem adequados à lógica multilateral das relações internacionais. Além disso, fica claro que o multilateralismo se apresenta intrínseco em outras “unidades de registros” aqui presentes, de modo que seu enfoque se torna ainda mais forte.

Sobre o fortalecimento da **cooperação em Defesa**, a PND e o LBDN foram identificados com médio enfoque (ME). Ambos os documentos compreendem a cooperação enquanto estratégia necessária e objetivo recorrente, para além da região sul-americana; tal fato pode ser constatado a partir dos seguintes trechos:

O Brasil deverá buscar parcerias estratégicas, visando a ampliar o leque de opções de cooperação na área de defesa e as oportunidades de intercâmbio. (PND. 2005,p.8)

O Brasil considera desejável que prevaleçam o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países sul-americanos. Isso tornará a região mais coesa e mais forte. esse conjunto de fatores 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, com capacidade de dissuadir ingerências externas e com reforçado poder de negociação nos fóruns internacionais. (LBDN, 2012, p.34)

A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região. (PND, 2005, p.4)

Assim como o multilateralismo, a cooperação também se encontra presente direta e indiretamente em outros temas identificados ao longo dos documentos, todavia, o enfoque aqui analisado é na cooperação em matéria de Defesa, e não na cooperação em termos mais gerais. Nesse sentido, traçando um comparativo, a PND e o LBDN são bem menos enfáticos ao tratar da “unidade de registro” em questão, do que a END: único documento a direcionar alto enfoque (AE) a este tipo de cooperação.

A cooperação em Defesa tende a gerar desconfianças e é, sem dúvida, a mais desafiadora dentre os tipos de cooperação. A priori, o alto enfoque constatado na END é bastante positivo, todavia, é válido ressaltar que os maiores fomentos à cooperação em matéria de Defesa neste documento, giram em torno do reaparelhamento militar e de assuntos econômicos. A seguir, dois trechos em “A reorganização da indústria de material de defesa: desenvolvimento tecnológico independente”, presentes na Parte I da END:

A defesa do Brasil requer a reorganização da indústria nacional de material de defesa, de acordo com as seguintes diretrizes: prezam pelo desenvolvimento de capacidades tecnológicas independentes, em prol do desenvolvimento progressivo de pesquisa e produção no país, e de parcerias com países e empresas estrangeiras. (END, 2008, p.26)

(...) O objetivo será implementar, no mais breve período, uma política centralizada de compras produtos de defesa capaz de: a. otimizar o dispêndio de recursos; b. assegurar que as compras obedeçam às diretrizes da Estratégia Nacional de defesa e de sua elaboração, ao longo do tempo; e c. garantir, nas decisões de compra, a primazia do compromisso com o desenvolvimento das capacidades tecnológicas nacionais em produtos de defesa. (END, 2008, p.27)

O que podemos inferir a partir disso? Primeiro que, dentre os documentos analisados nesta seção, a END é o único que tende a ser uma “política pública”, por isso dispõe de pragmatismo mais evidente, e de ações práticas voltadas ao desenvolvimento dos setores militares e industrial, bem como, da economia. Segundo, que este pragmatismo econômico sugere uma cooperação na área de Defesa que se reflete bem mais na aproximação de

investidores e de parceiros financeiros, do que na construção de uma “comunidade de segurança” na América do Sul.

A **integração regional**, por sua vez, recebe menos enfoque na END do que nos outros dois documentos, fato que também pode ser justificado através do seu caráter prático, e da sua abordagem mais operacional. Nesse sentido, em relação à “unidade de registro” em questão, a END apresentou “médio enfoque” (ME), enquanto que a PND e o LBDN receberam “alto enfoque” (AE). A seguir, o destaque para um trecho presente na seção “sistemas regionais” do LBDN :

A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico da política externa brasileira, pois o País reconhece no adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região. (LBDN, 2012, p.34)

Os *graus de enfoque* relacionados à Integração Regional (expostos acima) foram mantidos na análise sobre **Estabilidade Regional**. (PND: AE; END: ME; LBDN: AE); talvez porque estas “unidades de registros” sejam extremamente interdependentes, de modo que a estabilidade de uma região favorece, e ao mesmo tempo é favorecida, pelos processos de integração (e *vice-versa*: a integração de uma região também favorece e é favorecida pela estabilidade regional). A diante, trechos que correlacionam a importância da estabilidade para o alcance da segurança:

A segurança de um país é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido. Assim, é desejável que ocorram o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e mais forte. (PND, 2005,p.4)

A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região em que se situa. A estabilidade regional é, pois, objetivo nacional. O Brasil considera desejável que prevaleçam o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países sul-americanos. (LBDN,2012, p.34)

Sobre a **Projeção do Brasil**, a lógica de enfoque é invertida em relação às análises das “unidades de registros” anteriores. Nesse sentido, a END apresentou alto enfoque (AE) direcionado ao tema, enquanto que a PND e o LBDN apresentaram médio enfoque (ME); focar na “projeção” significa, aqui, direcionar maior ênfase àquilo que possa gerar destaque/visibilidade regional e/ou internacional, bem como, às estratégias que resultem no aumento do poder e na inserção política positiva do Brasil. Os excertos a seguir são pertinentes e fazem parte das “orientações” presentes na PND:

Para ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá aperfeiçoar o preparo das Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em

ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais, de acordo com os interesses nacionais. (PND, 2005,p.8)

O Brasil deverá dispor de capacidade de projeção de poder, visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. (PND, 2005,p.9)

É em função dos seus projetos e diretrizes, que (em relação à “projeção”) a END se destaca frente aos outros materiais textuais analisados. Abaixo, duas das diretrizes presentes no documento que assinalam o intuito de projeção do Brasil:

“Preparar as Forças armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz” (Diretriz.19).“Ampliar a capacidade de atender aos compromissos internacionais de busca e salvamento” (Diretriz.20). (END, 2008, p.9)

É sabido que participações recorrentes em operações de paz tendem a projetar positivamente o Brasil (a exemplo, a recente missão brasileira no Haiti); todavia, as aspirações presentes na END aparentam estar além do atendimento a este tipo de compromisso internacional, e bem mais voltadas ao destaque regional por meio de investimentos na indústria de Defesa e da tentativa de inserção neste mercado.

A primeira “unidade de registro” a se apresentar com “Baixo Enfoque” é, curiosamente, uma das mais pertinentes para as análises desta pesquisa. Ao avaliar a abordagem do *CDS/UNASUL* nos documentos, a PND apresentou “Baixo Enfoque” (BA), enquanto que a END e o LBDN, “Médio Enfoque”(ME). Nenhum dos documentos dispôs de máxima ênfase às iniciativas políticas em questão. Compreende-se que a as edições da PND aconteceram antes da criação do CDS, daí, a ausência de enfoque ao Conselho, todavia, o documento foi revisto no ano de 2012, lhe tendo sido acrescentado a UNASUL (citada uma única vez, no trecho abaixo):

Entre os fatores que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do MERCOSUL e da União de Nações Sul-Americanas; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países da África, da América Central e do Caribe, inclusive a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), facilitada pelos laços étnicos e culturais; o desenvolvimento de organismos regionais; a integração das bases industriais de defesa; a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul e o diálogo continuado nas mesas de interação inter-regionais, como a cúpula América do Sul-África (ASA) e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas). (PND,2005,p.4)

No LBDN, o enfoque dado à UNASUL e ao CDS consta na seção “Sistemas Regionais”:

Ganha relevância, nessa perspectiva, a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que se tem revelado um instrumento para a solução

pacífica de controvérsias regionais, para a proteção da democracia na América do Sul, para o fortalecimento do diálogo entre os estados-membros e para a progressiva formação de uma base industrial de defesa sul-americana. Nos marcos institucionais da UNASUL, tem elevado valor estratégico o fortalecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), formalmente estabelecido em 16 de dezembro de 2008, por decisão dos chefes de estado dos Países-membros. (LBDN,2012, p.34)

No documento, é reconhecido o valor estratégico do bloco para a região, sendo apresentados seus objetivos, bem como, os objetivos do CDS (presentes no Estatuto do órgão). O LBDN destaca a UNASUL e seu Conselho de Defesa enquanto reforço para a cooperação em defesa, e reitera as semelhanças entre os países vizinhos, no referente às experiências históricas e aos desafios de desenvolvimento (mesmo o Brasil se distanciando fortemente dos seus vizinhos sul-americanos enquanto país emergente).

Na América do Sul, delinea-se uma clara tendência de cooperação em matéria de defesa. essa tendência tem sido constantemente reforçada desde a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, especialmente, de seu Conselho de Defesa (CDS). vê-se surgir na América do Sul uma “comunidade de segurança”, motivada pelo fato de os países vizinhos compartilharem experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais. (LBDN, 2012, p.29)

Na END, a “unidade de registro” em questão consta no comentário da diretriz de número 18: “Estimular a integração da América do Sul” (comentário abaixo, em destaque):

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de defesa sul-americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. (END, 2008, p.9)

Este trecho do documento sinaliza a visão de integração voltada às indústrias de defesas, demonstrando um importante aspecto funcional que o Brasil vincula à UNASUL. Em relação à **integração das indústrias de Defesa** e ao **investimento na Indústria de Defesa nacional** (outras “unidades de registro” aqui investigadas), a END apresenta, claramente, “alto enfoque” (AE), uma vez, pois, que destina o tópico “A reorganização da indústria nacional de defesa: desenvolvimento tecnológico independente” (última seção da Parte I) especialmente aos assuntos de investimento industrial na área de defesa:

No esforço de reorganizar a indústria nacional de material de defesa, buscar-se-á parcerias com outros países, com o objetivo de desenvolver a capacitação tecnológica nacional, de modo a reduzir progressivamente a compra de serviços e de produtos acabados no exterior. a esses interlocutores estrangeiros, o Brasil deixará sempre claro que pretende ser parceiro, não cliente ou comprador. O país está mais interessado em parcerias que fortaleçam suas capacitações independentes do que na

compra de produtos e serviços acabados. Tais parcerias devem contemplar, em princípio, que parte substancial da pesquisa e da fabricação seja desenvolvida no Brasil e ganharão relevo maior quando forem expressão de associações estratégicas abrangentes. (END, 2008, p.27)

Este plano de investimento industrial é reforçado na diretriz de número 22 da END, cujo comentário apresenta a UNASUL enquanto facilitadora do desenvolvimento da produção de defesa em conjunto dos países vizinhos.

A indústria nacional de material de defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar a 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. (END, 2008, p.10)

No referente à “integração das indústrias de Defesa”, A PND e o LBDN apresentam “baixo enfoque” (BE). Neste primeiro documento, não foi identificado um tópico específico que abordasse a integração das indústrias de Defesa (embora se compreenda o interesse brasileiro em se aproximar dos países vizinhos nesse aspecto), enquanto que na PND, esse tipo de integração é proposta com nitidez no item 7.8, que se refere à oitava “orientação” presente no documento, destacada a seguir:

A integração da indústria de defesa sul-americana deve ser objeto de medidas que proporcionem desenvolvimento mútuo, bem como capacitação e autonomia tecnológicas (PND, 2005, p.8)

Já na “unidade de registro” equivalente ao “investimento na indústria de Defesa nacional”, a PND apresenta “médio enfoque” (ME), declarando como objetivo IX, “desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis”. Na mesma unidade, o LBDN registra “Alto enfoque” (AE), uma vez, pois, que os capítulos 5 e 6 do documento, intitulados “A transformação da Defesa” e “Economia da Defesa”, respectivamente, têm por intuito demonstrar à sociedade civil o aumento de investimentos na indústria de defesa, através de informações sobre o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), a Base Industrial Brasileira (BID), bem como, o orçamento e os gastos direcionados à área.

Por fim, é chegada a análise da última “unidade de registro” aqui investigada, o **engajamento civil** na área de Defesa. Foi identificado na PND e na END um “Baixo Enfoque” (BE) à construção de uma sociedade que detenha de amplo interesse e conhecimento a respeito dos assuntos de Defesa. A PND tem como objetivo VIII, “conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País”, além

disso, consta ainda nas “orientações” (item 7.3), um trecho que podemos inferir engajamento civil (a partir da obrigatoriedade do serviço militar):

O Serviço Militar Obrigatório é a garantia de participação de cidadãos na Defesa Nacional e contribui para o desenvolvimento da mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira. (PND, 2005, p.8)

Já a END, observa ainda em sua introdução, que “nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa” (END, 2008, p.6). Todavia, se feito um comparativo com o LBDN, tanto a END quanto a PND não direcionam ênfase esperada à políticas e estratégias que aproximem os civis da área de Defesa. A seguir, destaque para parte do texto de apresentação do LBDN, apresentado pela presidente da república:

O livro Branco de Defesa nacional é um convite à reflexão e ao diálogo. Sua leitura indicará, sobretudo, que Defesa e Democracia formam um círculo virtuoso no novo Brasil que estamos construindo. ao possibilitar um acompanhamento amplo e minucioso da Política de Defesa pela população, esta iniciativa contribui para o amadurecimento da reflexão pública sobre o papel indispensável da Defesa no Brasil do presente e do futuro. (LBDN, 2012, p.6).

Nenhum documento governamental se propôs a oferecer “prestação de contas” sobre os assuntos de defesa como o LBDN o faz , ou, a consolidar a liderança civil nesse aspecto; apesar disso, é importante ressaltar que o alto enfoque dado ao engajamento civil não é garantia para que esse engajamento de fato ocorra.

Após ter sido feita a análise de conteúdo da Prática de Defesa do Brasil, representada pela Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional, o tópico a seguir apresentará a análise da atuação brasileira no desenvolvimento dos planos de ação no órgão.

3.3.2 Análise da Atuação do Brasil nos planos de ação (2009-2015) do Conselho de Defesa Sul-americano

A evolutiva participação e atuação do Brasil nos Planos de Ação do Conselho de Segurança Sul-americanos serão analisadas a seguir, conforme esquema abaixo:

Figura 07: Análise dos Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL.

Planos de Ação – CDS /UNASUL



Fonte: Elaborado pela autora (2015)

O presente esquema aponta, dessa forma, para a análise de **seis planos de ação** em um período compreendido entre os anos de 2009 e 2015. A materialização desses planos ocorre fundamentalmente em forma de grupos de trabalho, conforme o artigo 10¹⁸ do Estatuto. Grupos esses, que são coordenados por um país responsável e outros corresponsáveis. Todavia, as ações e delineamentos dos planos ocorrem também na realização de eventos, conferências, seminários, oficinas, além, das reuniões e assembleias ordinárias e extraordinárias. Cabe ressaltar desde já, o papel evolutivo de destaque do Brasil a frente de diversas ações do conselho, as quais serão analisadas a seguir.

A atuação brasileira no âmbito da UNASUL, e conseqüentemente no CDS, é reflexo de uma Política Externa atenta à Cooperação Sul-Sul, aos blocos emergentes e ao entendimento de que o desenvolvimento do país passa por uma união de forças dos países vizinhos, alinhada a perspectiva de integração sul-americana. Ainda que a participação do Brasil na UNASUL suscite debates quanto a real preocupação do país para com a região, como por exemplo, a participação em debates multilaterais de grande escala como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) ou mesmo com o reconhecimento oficial por parte dos Estados Unidos, em seu documento de Estratégia de Segurança Nacional de 2010¹⁹, direcionando o Brasil para o *mainstream* dos centros de influência, no que tange a uma primazia em lidar com questões de variadas agendas. Notou-se certa evolução na participação e atuação do país no âmbito do CDS, tímida, porém que pode ser entendida enquanto pragmática.

Assim como a UNASUL, o CDS constitui um objetivo da Política Externa e da Política de Defesa do Brasil. De acordo com Battagliano (2009, p.40)), a criação do CDS foi fruto da ideia do governo Lula e sua maior expectativa era de que o conselho preenchesse uma lacuna na análise e compreensão de questões político estratégicas, gerando um olhar regional sobre a realidade global suficientemente crítico. Sobre as motivações de criação do Conselho aqui abordado, Abdul-Hak (2013, p.147-148) reitera:

¹⁸ **Artigo 10:** O Conselho poderá constituir grupos de trabalho para estudar temas específicos e formular sugestões ou recomendações. (ESTATUTO CDS, 2009, p.4)

¹⁹“We welcome Brazil’s leadership and seek to move beyond dated North-South divisions to pursue progress on bilateral, hemispheric, and global issues. Brazil’s macroeconomic success, coupled with its steps to narrow socioeconomic gaps, provide important lessons for countries throughout the Americas and Africa. We will encourage Brazilian efforts against illicit transnational networks. As guardian of a unique national environmental patrimony and a leader in renewable fuels, Brazil is an important partner in confronting global climate change and promoting energy security. And in the context of the G-20 and the Doha round, we will work with Brazil to ensure that economic development and prosperity is broadly shared.”(NATIONALSECURITY STRATEGY, 2010: 44-45)

O CDS não teria por objetivo examinar apenas questões militares, e sim promover uma concertação regional mais ampla sobre temas estratégicos, com o intuito de facilitar consensos e encaminhar soluções para problemas comuns. Essa concertação seria baseada em pressupostos como o de que todos os Estados sul-americanos estão sujeitos a autoridades civis, a semelhança cultural e geográfica entre os países, o relativo isolamento da América do Sul dos principais focos de tensão e conflito internacionais, os gastos relativamente baixos em defesa dos Estados-membros e os níveis mínimos de conflitos interestatais na história da região. Especial atenção deveria ser dada à mitigação das assimetrias regionais no campo da defesa, cabendo ao CDS examinar medidas que pudessem apoiar os países de menor porte.”

Na análise dos planos, fica evidente a evolução na participação brasileira no âmbito do CDS de 2009 até o corrente ano de 2015. Como principais ações e responsabilidades empreendidas pelo país, cabem destacar:

- i) O inventário das capacidades de defesa oferecidas pelos Estados-membros para apoiar ações humanitárias e propor mecanismos de coordenação em caso de desastres naturais. Inventário esse, que conta com um software onde compila dados dos países-membros, mas que ainda não se encontra finalizado dado ao não envio dos dados totais (Abdul-Hak, 2013, p.153);
- ii) Realização do I Encontro Sul-americano de Estudos Estratégicos, que aconteceu em 2009 no Rio de Janeiro e fundamentou outra importante atividade desenvolvida pelo Brasil, a partir de 2012, o CAD-SUL (Curso avançado de Defesa Sul-Americana) que fora realizado desde então na ESG (Escola Superior de Guerra) e que no corrente ano de 2015 vai para sua 4ª edição;
- iii) Co-autoria, junto a Argentina, da proposta de criação da CEED (Centro de Estudos Estratégicos de Defesa), no intuito de ampliar a geração e difusão de conhecimento e de um pensamento estratégico sul-americano em matéria de defesa e segurança regional e internacional;
- iv) Estabelecimento de um grupo de trabalho desde 2013, para tratar questões relacionadas a um sistema de aeronaves não tripuladas (VANT-Regional ou VANT-UNASUL). Todavia, somente em 2014 fora estabelecido regras e formatos para tal sistema, levando em consideração que tal aeronave deveria ser resistente tanto a ambientes quentes e úmidos como a Amazônia, quanto em regiões altas e frias como nos países Andinos;

- v) Realização do I Seminário Sul-americano de Mobilização Nacional, no Rio de Janeiro em Setembro de 2014, com o intuito de fortalecer o compartilhamento de experiências e informações acerca da temática da mobilização, com foco na logística. Tal seminário contou com a presença de representantes da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela e do anfitrião, Brasil.
- vi) Realização do Seminário Sul-americano de Monitoramento de Áreas Espaciais, na cidade de Manaus (AM) em Agosto de 2013, o que gerou uma parceria do CENSIPAM (Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, órgão ligado ao Ministério da Defesa) com o CDS/UNASUL, objetivando a constituição de um sistema sul-americano de gestão das chamadas áreas especiais, regiões isoladas que abrigam, dentre outros aspectos, reservas indígenas e de proteção ambiental. Tal sistema viria em consonância ao VANT-Regional e ainda não se encontra em funcionamento;
- vii) Corresponsabilidade na criação da ESUDE (Escola Sul-americana de Defesa), com sede em Quito no Equador e direção do brasileiro, pesquisador e professor de relações internacionais da Universidade de Brasília (UNB), Antonio Jorge Ramalho. A ESUDE terá 4 eixos norteadores: a) geração de estratégias focadas na construção da ciberpaz sobre a base de uma ciberdefesa de proteção contra espionagem, b) consolidação de políticas de defesa, c) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; d) desenvolvimento da indústria de defesa na região, bem como a capacitação para garanti-la;
- viii) Realização de várias edições (2013, 2015 e projetando para 2017) da LAAD Defence&Security, Feira Internacional de Defesa e Segurança, objetivando a tecnologia industrial, o fomento a indústria de defesa e segurança e a exposição de projetos estado da arte em defesa, segurança pública e privada.

Quadro II: Atuação e Responsabilidades do Brasil nos Planos de Ação do CDS/UNASUL
(2009/2015)

PA 2009-2010	PA 2010-2011	PA 2012	PA 2013	PA 2014	PA 2015
<p>ET2: Elaboração de um inventário de capacidades de Defesa no apoio de ações humanitárias</p>	<p>ET2: Consolidar o inventário de Capacidades de Defesa;</p>	<p>ET2: Aperfeiçoamento do Inventário de Capacidades de Defesa com o emprego de ações humanitárias em caso de Desastres naturais</p>	<p>ET1: Criação de um grupo de trabalho para gestão e monitoramento de áreas especiais com suporte nos recursos do CENSIPAM (Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia)</p>	<p>ET1: Continuar a criação de um grupo de Trabalho para gestão e monitoramento de áreas especiais com suporte do CENSIPAM</p>	<p>ET1: Realização de um seminário de Política Nacional de Defesa no intuito de desenvolver uma metodologia de Defesa</p>
<p>ET4: Realização do 1º Encontro Sul-americano de Estudos Estratégicos em Novembro de 2009</p>	<p>ET2: Propor dentro do inventário de Capacidades de Defesa o emprego ações humanitárias em caso de desastres naturais</p>	<p>ET3: Realização de um Seminário Internacional sobre “Tecnologia industrial básica em Segurança e Defesa”</p>	<p>ET2: Criação de um grupo de trabalho no intuito de projetar um de um mecanismo de resposta a desastres naturais, com acesso via-internet, através do Protocolo de Cooperação, tal como, disponibilizar o inventário de Capacidades de Defesa dos estados membros do</p>	<p>ET1: Organizar um Seminário sul-americano de Mobilização Nacional</p>	<p>ET1: Continuação da atividades do grupo de trabalho para avaliar formas de estabelecer uma comissão de assessoramento do Conselho de Defesa de forma contínua</p>

			CDS		
<p>ET4: Criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) em conjunto a Argentina</p>	<p>ET3: Realização de um Painel sobre ‘Meteorologia, Normas e avaliação de conformidade’ com ênfase em Defesa na LAAD 2011 (Feira Latino-americana de Defesa Aeroespacial)</p>	<p>ET4: Realização de um curso avançado de Defesa na ESG (Escola Superior de Guerra), destinado a altos funcionários da defesa dos países sul-americanos, militares e civis</p>	<p>ET3: Realização de um Seminário Sul-americano de Tecnologia Industrial Básica, voltado para Segurança e Defesa no intuito de incentivar a Cooperação e o Intercâmbio no âmbito da UNASUL, tal como, o incentivo de mecanismos que incentivem a produção das indústrias regionais .</p>	<p>ET1: Criar um grupo de trabalho para avaliar formas de estabelecer uma comissão de assessoramento do Conselho de Defesa de forma contínua</p>	<p>ET2: Realizar um seminário internacional para desenvolver capacidades na área de Treinamento em Medicina Operacional</p>
	<p>ET4: Realização de um curso de Defesa dirigido a civis e militares na ESG (Escola Superior de Guerra, Março de 2011)</p>		<p>ET3: Criação de um Grupo de Trabalho constituído por especialistas no intuito de apresentar o desenho, desenvolvimento e produção regional de um sistema de aeronaves não-tripuladas (VANT-REGIONAL)</p>	<p>ET2: Continuação da atividade do PA2013 em relação ao estabelecimento de um mecanismo de resposta a desastres naturais, com acesso via-internet, através do Protocolo de Cooperação, tal como, disponibilizar o inventário de Capacidades de</p>	<p>ET3: Realizar um seminário de fomento à base industrial de defesa sul-americana</p>

				Defesa dos estados membros do CDS	
			ET4: Realização do II Curso Avançado de Defesa Sul-Americana (II CAD-SUL)	ET2: Realizar uma oficina sobre o tema: “Operações de Manutenção da Paz e ações humanitárias: lições aprendidas e perspectivas	ET3: Continuação da atividade do PA2013, acerca do Grupo de Trabalho constituído por especialistas no intuito de apresentar o desenho, desenvolvimento e produção regional de um sistema de aeronaves não-tripuladas (VANT-REGIONAL)
				ET3: Continuação das atividades do Grupo de Trabalho constituído por especialistas no intuito de apresentar o desenho, desenvolvimento e produção regional de um sistema de aeronaves não-tripuladas (VANT-	ET4: Realização do IV Curso Avançado de Defesa Sul-Americana (IV CAD-SUL)

				REGIONAL)	
				ET4: Realização do III Curso Avançado de Defesa Sul-Americana (III CAD-SUL)	

- Legenda:

PA: Plano de Ação

ET1: Eixo Temático 1 – “Políticas de Defesa”

ET2: Eixo Temático 2 – “Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz”

ET3: Eixo Temático 3 – “Indústria e Tecnologia de Defesa”

ET4: Eixo Temático 4 – “Formação e Capacitação”

Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Para o Brasil, “que tem uma longa e honrosa tradição pacífica, que é um galardão diplomático de nosso país, desde o Barão de Rio Branco; Cooperar é uma tarefa condizente, uma tradição e um imperativo constitucional e moral de qualquer governo Brasileiro” (LAMPREIA, 2010, p.2). A participação e o esforço do país em outras estratégias de integração anteriormente mencionadas e que fundamentaram a criação da UNASUL, são uma prova a tal tradição. No cenário do CDS, foco do presente trabalho, e após a análise dos planos de ação evidenciou-se, claramente, uma evolução na participação Brasil, sobretudo em questões de transferência de *know-how* e capacidades, tal como em indústria e tecnologia de Defesa.

Dos quatro eixos temáticos propostos pelo CDS, o Brasil desenvolveu um número significativos de ações em todos os eixos, tendo mais atuação nos eixos temáticos 2 (Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz) e 3 (Industria e Tecnologia de Defesa); todavia, com ações pontuais e importantes também nos eixos 1 (Políticas de Defesa) e 4 (Formação e Capacitação). Tais ações e responsabilidades analisadas se referiram unicamente às que o Brasil foi o principal responsável, uma vez que, grande parte das ações e responsabilidades no âmbito do CDS é compartilhada entre um autor e um co-autor.

O Brasil, que segundo Abdul-Hak (2013, p.193-194):

È um país que tem muito a defender, mas com limitada capacidade efetiva de defesa. Trata-se do quinto maior país do mundo em termos de território e de população, o segundo maior produtor agrícola do mundo e uma potência energética em termos hídricos e petrolíferos, após descoberta das reservas do pré-sal. Na América do Sul, a assimetria brasileira é pronunciada: o país concentra 48% do território sul-americano, 50% da população, 48% das reservas de água doce e 45% das terras agricultáveis. Trata-se, ainda, de um país com boa base industrial e com mercado

interno em expansão. A maior parte das exportações brasileiras é escoada por rotas marítimas, que precisam ser adequadamente protegidas, e há crescente preocupação militar com a possibilidade de ataques cibernéticos que comprometam setores estratégicos de transportes ou comunicações, como o tráfego aéreo. Ao mesmo tempo, o país carece de uma modernização mais vigorosa de seus equipamentos de defesa e poderia – a exemplo dos demais Estados-membros da UNASUL – beneficiar-se concretamente do desenvolvimento de maior capacidade dissuasória regional, ou seja, de um incremento no nível de cooperação e integração em defesa que desestimulasse ações hostis contra cada país ou contra o conjunto da América do Sul.

Há na UNASUL, e mais especificamente no CDS, uma forma inovadora e útil aos interesses de Defesa brasileiros. Logo, a evolução na atuação do país é algo em consequência a tais interesses. Em suma, ao longo da participação brasileira no CDS (2009-2015), verificou-se um cumprimento significativo das ações que foram destinadas ao mesmo, levando-se em consideração que grande parte das responsabilidades direcionaram-se em detrimento da *expertise* e *know-how* do país em questões de capacitação e formação em Defesa, tal como, em assuntos como Operações de paz e ações humanitárias, sensoriamento remoto, mobilização e meteorologia.

4 CAPÍTULO III – A ESTRATÉGIA BRASILEIRA FRENTE AO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO: ANÁLISE DE POSICIONAMENTO

O presente capítulo se propõe a analisar o posicionamento estratégico do Brasil no Conselho de Defesa Sul-americano a partir das Práticas de Defesa representadas nos documentos selecionados, e da atuação do Brasil no cumprimento dos Planos de ação do CDS; os dados permitiram traçar o paralelo entre a *teoria* e a *prática*, o *previsto* e o *exequível* no regime de cooperação regional em defesa, evidenciando os interesses explícitos e implícitos do comportamento brasileiro.

É válido ressaltar que o tratamento de dados nesta pesquisa foi baseado nos princípios da Análise de Conteúdo de Laurence Bardin; optar por este caminho metodológico consiste no desafio de desvendar textos por detrás de outros textos. Para tal, de forma prática e objetiva, foram produzidas inferências do conteúdo dos documentos selecionados, apreendendo aquilo que realmente importa para as interpretações, as quais poderão confirmar (ou não) as informações documentais explícitas. De acordo com Bardin (1977, p.137):

A Análise de Conteúdo constitui um bom instrumento de indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores; referência do texto).

Nesse sentido, foi investigado o posicionamento estratégico do Brasil no CDS (conjunto de variáveis inferidas) a partir de Práticas documentais, da identificação objetiva das suas mensagens, suas características específicas, e inferências²⁰ delas retiradas (conjunto de variáveis de inferência).

Se voltando à análise dos interesses nacionais, é importante compreender que são as conjecturas de interesse que moldam os padrões de comportamentos que virão a originar os Regimes, os quais após serem instalados, seguem acentuando os comportamentos coletivos. Este ciclo, respeitando o dinamismo das relações internacionais, é alterável, podendo ser quebrado, se - como exposto ainda no primeiro capítulo - os comportamentos entre os atores não se mantiverem alinhados, e se for evidenciado uma inconsistência entre o Regime e o comportamento Estados.

O fortalecimento, enfraquecimento, desaparecimento ou substituições dos Regimes dependem fundamentalmente dos interesses dos Estados, por este motivo, compreender os interesses e os objetivos políticos nacionais e no âmbito do Conselho de Defesa da UNASUL

²⁰ Essas inferências demonstrarão conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção dos documentos, recorrendo de indicadores predominantemente qualitativos.

é tão importante para o futuro do Regime regional de cooperação em Defesa. Nesse sentido, o tópico a seguir apresentará o CDS enquanto objetivo político para o Brasil, e será complementado por reflexões envolvendo o dilema “autonomia e interesse nacional x interesses coletivos” e os desafios correlacionados à liderança regional e ao campo da defesa. Esta pauta de discussão, mais adiante, estará sintetizada nas conclusões desta Dissertação.

4.1 O Conselho de Defesa Sul-americano enquanto Objetivo político nacional

“Há ocasiões em que os cálculos racionais auto-interessados levam os atores²¹ a abandonar a tomada de decisões independente em favor da tomada de decisão coletiva” (STEIN, 1982, p. 316).

O Brasil foi um grande entusiasta da construção do Conselho de Defesa Sul-americano, que representa a primeira arquitetura institucional a interligar a integração regional e a cooperação em Defesa. Nos últimos anos o Brasil vem alterando o seu olhar sobre o entorno estratégico sul-americano e a criação da UNASUL, de modo geral, simboliza a valorização e a tentativa de aprofundamento do projeto de integração regional.

Fica claro que na atual conjuntura, nenhum projeto de integração, abarcado pelo Brasil, poderia se deslocar dos objetivos de ampliação da sua inserção internacional, logo, a UNASUL e o CDS poderiam ser vistos como “trampolim” para o cenário internacional. Mais especificamente, o CDS é visto pelo Brasil como um *plano de ampliação particularista de poder*, sobretudo, econômico - ressaltando que o uso particularista consiste na promoção e maximização de ganhos individuais (KRASNER, 2012) bem como na utilização do Regime em prol do fortalecimento de valores e atores específicos, no caso, o Brasil.

O poder político a serviço de interesses particulares: O poder é usado para fortalecer os valores de atores específicos do sistema. Tais valores podem incluir tanto o aumento das capacidades de poder quanto a promoção de objetivos econômicos ou ainda outros objetivos. (KRASNER, 2012, p.102)

A comprovação dos objetivos particularistas do Brasil consta, fortemente, na análise de conteúdo da Estratégia Nacional de Defesa (END), que identificou o “alto enfoque” (AF) para o “fortalecimento da cooperação em Defesa”; para a “projeção do Brasil”; para a “integração das indústrias de Defesa” e “investimento na indústria nacional”; interpretando o enfoque e o contexto que estas “unidades de registro” se fizeram presentes no conteúdo documental, surge um Brasil que pretende criar oportunidades de intercâmbio, ampliar as

²¹ A teoria de Regimes Internacionais abrange indivíduos, grupos, classes, empresas ou Estados enquanto atores auto-interessados; a presente dissertação considera os Estados enquanto atores, focando especialmente no Brasil, seu poder, interesses e interações.

opções de cooperação na área de Defesa, porém, pensando nos ganhos políticos e econômicos próprios e tratando os países vizinhos como “clientes”²², facilitadores do desenvolvimento do setor militar industrial brasileiro.

Paulo Roberto de Almeida²³ (2009, p.7) destaca que na Prática da END:

As menções são puramente retóricas, sem a perspectiva de uma integração real, igualitária. Os vizinhos são basicamente considerados como clientes potenciais da indústria brasileira de defesa, totalmente independente, cabe lembrar. A integração seria algo puramente instrumental para viabilizar economias de escala para essa indústria, diluindo assim os custos entre um número maior de clientes, ou de dependentes (condição que se recusa para o próprio Brasil).

É questionável o desenvolvimento da produção de Defesa “em conjunto”, que o Brasil alega pretender para a América do Sul através do CDS; o Brasil é líder regional e se situa enquanto potência emergente no cenário internacional, de modo que (desde o início do século XXI) o objetivo político central deixou de ser a consolidação das instituições democráticas, passando a reorganização e modernização da economia; tais fatos justificam o deslocamento do interesse nacional para as questões defensivas. Destarte, o que não pode ser questionável, é a vontade brasileira de competir nos mercados externos e de aumentar a sua escala de produção de materiais de defesa, através da projeção que a política externa e a articulação econômica promovem, no âmbito da UNASUL.

4.2 Entre os interesses Nacionais e os interesses Coletivos

O auto-interesse egoísta (fortemente embasado na economia) e o poder político (particularista) foram as duas principais variáveis encontradas na formação do comportamento brasileiro, o que se ajustou, integralmente, à visão de Krasner a respeito das variáveis causais dos Regimes. Nestas condições, o posicionamento estratégico do Brasil reflete um dilema desafiador: equilibrar-se entre a autonomia, os interesses nacionais e os interesses coletivos da América do Sul.

Na lógica de funcionamento dos Regimes, as expectativas de reciprocidade são inevitáveis, bem como os “sacrifícios de interesse”, sobretudo na área de segurança e Defesa:

Como os regimes abrangem princípios e normas, a função de utilidade que está sendo maximizada precisa incorporar algum sentido de obrigação geral. Um

²² A END, documento extremamente nacionalista designa aos vizinhos o papel de cliente, enquanto que “em outros trechos, onde se fala de ‘parceiros’, estes são identificados a países emergentes, com os quais se realizará outro dos objetivos prioritários do atual governo brasileiro: a reforma das instituições internacionais, em especial dos organismos econômicos”. (ALMEIDA, 2009, p.7)

²³ Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas (1984); diplomata de carreira do serviço exterior brasileiro desde 1977; professor de Economia Política Internacional no Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub); autor de diversos livros de história diplomática e de relações internacionais.

princípio como esse – a reciprocidade – é enfatizado na análise de Jervis (1982, p. 357) sobre regimes de segurança. Quando os estados aceitam a reciprocidade eles sacrificam os interesses de curto prazo na expectativa de que os outros atores retribuam esse sacrifício no futuro, mesmo que eles não sejam obrigados a fazê-lo por uma norma específica. (KRASNER, 2012, p. 95)

Todos os regimes são tendenciosos e fundamentados em valores hierárquicos, ao passo que todo o processo cooperativo envolve ganhos e perdas, a curto, médio ou longo prazo; é evidente que os atores de um Regime poderiam estar igualmente satisfeitos com os resultados advindos dos comportamentos coletivos (ou individuais) dos outros Estados. Assim sendo, o que é vantajoso para um, pode consistir em inconvenientes de diversas espécies para outros, e de acordo com o identificado no arranjo institucional da UNASUL, as vantagens adquiridas pelo Brasil no processo de cooperação regional em defesa têm se demonstrado maiores.

Era esperado que o líder regional obtivesse mais vantagens, porém, mesmo sabendo que o comportamento dos Estados nos regimes se trata de “uma função de distribuição de poder entre os Estados e da posição particular de cada Estado no Sistema (KRASNER, 2012, p.97), ainda é preciso refletir que escolhas o Brasil faz e pretende seguir fazendo, no referente à cooperação em defesa e ao desenvolvimento nacional e regional. No atual momento, o Brasil tem atendido os interesses coletivos ao realizar, gradativamente, evolução na sua participação prática no cumprimento dos Planos de Ação do CDS.

Todavia, a transferência de *know-how* e capacidades em prol do desenvolvimento da indústria e da tecnologia de Defesa, gera impactos coletivos mínimos, diante do impacto econômico e das vantagens políticas individuais adquiridas através do comportamento brasileiro no CDS. Sem dúvida, o Brasil teria capacidade de articulação suficiente para implementar a sua contribuição nos processos de integração e cooperação regional nos assuntos de Defesa, todavia, os padrões comportamentais do Brasil parecem estar bem definidos, no referente ao Regime em questão.

De acordo com o que é proferido documentalmente, o *Big Goal* da criação do CDS gira em torno da construção de uma “identidade sul-americana de defesa”, a qual anule a importação acrítica e ineficaz de padrões externos; nesse sentido, ABDUL-HAK (2013, p.194) compreende que:

Ao contribuir para o adensamento de uma reflexão regional sobre temas estratégicos e militares, o CDS permite que a agenda de paz e segurança regional não esteja mais sujeita predominantemente a conceitos e propostas de ação alheios à realidade local, formulados em outros contextos políticos e importados acriticamente pelos governos sul-americanos. Esse esforço, contudo, tem demandado maior valorização política da América do Sul como espaço privilegiado para a cooperação militar e estratégica por parte do Brasil e dos demais países sul-americanos. No plano interno brasileiro, o adensamento da cooperação militar não foi tradicionalmente tratado como uma prioridade de defesa nacional, dada a escassez de conflitos.

Com base nos resultados alcançados, pode-se dizer que a cooperação militar não foi apenas deixada em segundo plano pelo Brasil e tratada como não prioridade em função da falta da aplicabilidade dos recursos de Defesa em conflitos. Ao que se percebe, a cooperação militar foi amplamente defendida (sobretudo pela END), mas não passou de uma narrativa documental para respaldar a inversão deste tipo de cooperação em prol dos ganhos econômicos. Esse comportamento brasileiro, inevitavelmente, tende a gerar desconfianças entre os vizinhos, exatamente quando um dos objetivos do CDS é fortalecer a confiança mútua²⁴.

O reconhecimento do Brasil em temas de segurança regional é ainda limitado, estando inevitavelmente subordinado ao debate em curso sobre a sua responsabilidade política na construção de um projeto comunitário sul-americano. (HIRST, 2008, p. 62).

É como se após anos de “adormecimento militar estratégico”, o Brasil decidisse despertar, reestruturando seus assuntos de Defesa, e retomando seu projeto de liderança regional sob tais moldes; este comportamento não poderia ser aceito sem desconfianças, por parte do restante da América do Sul. É interessante ressaltar que nenhuma reação regional, nesse sentido, é capaz de inverter o quadro de valores e interesses brasileiros, pelo menos não diretamente, ou imediatamente - visto que uma inversão hierárquica no Regime depende da reestruturação das balanças de poder.

A hierarquia no Regime se ratifica ao lembrar que instituições (no caso a UNASUL e seu Conselho de Defesa Sul-americano) podem até favorecer a subordinação de parte dos interesses individuais à outra parte envolvida no Regime, mas é nesta “não totalidade” de interesses cedidos, na soberania, autonomia e insubordinação nacional, que reside o comportamento particularista, podendo gerar desconfianças mútuas, desacordos comportamentais em diversos níveis, levando ao enfraquecimento, desaparecimento, ou substituição dos Regimes.

No caso regional, o Brasil segue os limites e as regras processuais do CDS, não se poderia dizer o contrário, tendo sido observada a participação nacional nos Planos de Ação no órgão. Todavia, ocorre que o próprio órgão, e seu conjunto processual, têm dado espaço para

²⁴ A estabilidade regional e a segurança dos Estados têm estreita relação com a construção de confiança mútua. Nesse sentido, destaca-se o item 4.4 da Política Nacional de Defesa: “a segurança de um país é afetada pelo grau de estabilidade da região onde ele está inserido. Assim, é desejável que ocorram o consenso, a harmonia política e a convergência de ações entre os países vizinhos para reduzir os delitos transnacionais e alcançar melhores condições de desenvolvimento econômico e social, tornando a região mais coesa e mais forte. (PND, 2005, p.3). Outra comprovação de que o Brasil, em sua narrativa, valoriza a “Estabilidade Regional” (mas não necessariamente a facilitita) é o fato de constar, na PND e na END “alto enfoque” direcionado ao tema.

que o Brasil se favoreça enquanto líder, transformando o “proposto” regionalmente no “exequível” a partir dos interesses próprios.

4.3 A Liderança regional e o campo da Defesa: desafios correlacionados

“A diferença entre um chefe e um líder: um chefe diz, 'Vá' - um líder diz, 'Vamos!'”
(George E. M. Kelly, 1958)

Após analisar o CDS enquanto objetivo político para o Brasil e refletir a respeito do comportamento brasileiro diante dos seus interesses individuais e dos interesses coletivos da América do Sul, o presente tópico propõe a discussão da liderança regional, a partir dos desafios que a envolvem, e que se relacionam diretamente ao campo da Defesa.

A liderança regional do Brasil não é posta em questionamento nesta Dissertação, muito pelo contrário, sua ocorrência, bem como os projetos brasileiros de projeção internacional, representa uma das variáveis mais significativas para o desenvolvimento das presentes análises. O primeiro desafio imposto à cooperação regional, a partir do posicionamento do Brasil enquanto líder, diz respeito as instabilidades causadas entre os países vizinhos.

Nesse sentido, é pertinente interrogar se a liderança do Brasil agrava ou ameniza os conflitos regionais, e se deve ser vista enquanto obstáculo, ou oportunidade para os projetos de integração²⁵ e cooperação em matéria de Defesa na América do Sul. Na visão de ABDUL-HAK (2013, p.270) as crescentes assimetrias de poder na região “comprometem a integração e alimentam desequilíbrios econômicos e sociais internos com graves desdobramentos no âmbito político”, e é nesse sentido que a emergência do Brasil (no plano regional e internacional) tende a perpetrar comportamentos nacionais egoístas e desconfiança mútua, comprometendo a eficácia e o alinhamento de comportamentos no Regime regional de Defesa.

Além da assimetria da balança de poder Regional, outro fator relacionado ao posicionamento estratégico brasileiro tende a desafiar o Regime de cooperação em Defesa Sul-americano: os planos de inserção internacional através da aproximação do Brasil com outras potências emergentes. Deste modo, é visto que:

²⁵“A integração regional é um conceito mais amplo do que a cooperação precisamente porque ultrapassa as ações intergovernamentais e abrange diversos interesses sociais. Também é mais difícil de reverter do que a cooperação, uma vez que os compromissos assumidos são de maior profundidade e abandoná-los geraria resistências dos setores beneficiados e custos elevados para as autoridades políticas”. (ABDUL-HAK, 2013, p.26)

os interesses políticos do Brasil em outras regiões se tornam cada vez mais complexos e reais, e menos retóricos, e que a eficiência na defesa desses interesses têm uma faceta de natureza militar. (ABDUL-HAK, 2013, p.271)

Destarte, boa parte da END se encontra justificada nesta particularidade nacional de projeção, apresenta cada vez mais sólida.

Os dados aqui analisados demonstraram o quanto a estratégia e as ações de projeção internacional do Brasil²⁶ se fundem com seu posicionamento no CDS. Embora a criação da UNASUL, a retomada da cooperação Sul-Sul, e a diplomacia voltada à integração sul-americana demonstrem que a aproximação e a união de forças com os países vizinhos são significativas para o Brasil, o lugar que o país ocupa no cenário global e suas interações enquanto um BRICS²⁷ é suficiente para que este seja submetido à suspeição, no referente à execução dos seus planos regionalistas.

Em termos regionais, a questão que se coloca para o Brasil é como relacionar-se com seus vizinhos geográficos em um contexto de possível agravamento da assimetria brasileira na América do Sul. Afinal, à primeira vista, um dos elementos históricos que impulsionou o interesse brasileiro na integração – a construção de uma coalizão coesa de países em desenvolvimento que fortalecesse o poder de barganha coletivo no sistema internacional – já não parece ser tão necessário para o país, à luz da capacidade de influência demonstrada pelo Brasil nas negociações da Rodada de Doha, no G20 financeiro e no âmbito dos BRICS. (ABDUL-HAK, 2013 p.201)

Em suma, compreende-se que “a aproximação do Brasil com parceiros ‘emergentes’ ditos estratégicos podem vir a ser fontes de problemas na estratégia brasileira de integração regional, na área política e de segurança” (ALMEIDA,2009 p.7), além de estimular a desconfiança regional. Todavia, apesar dos desafios descritos e dos impactos negativos que a liderança regional possa ter sobre o Sistema, a atuação e as capacidades de articulação brasileiras²⁸ são fundamentais para que o fortalecimento do Regime de cooperação em Defesa consiga ser alcançado.

Finalizado o último capítulo desta dissertação, o esquema causal abaixo é útil enquanto síntese analítica, partindo do posicionamento estratégico do Brasil no conselho de

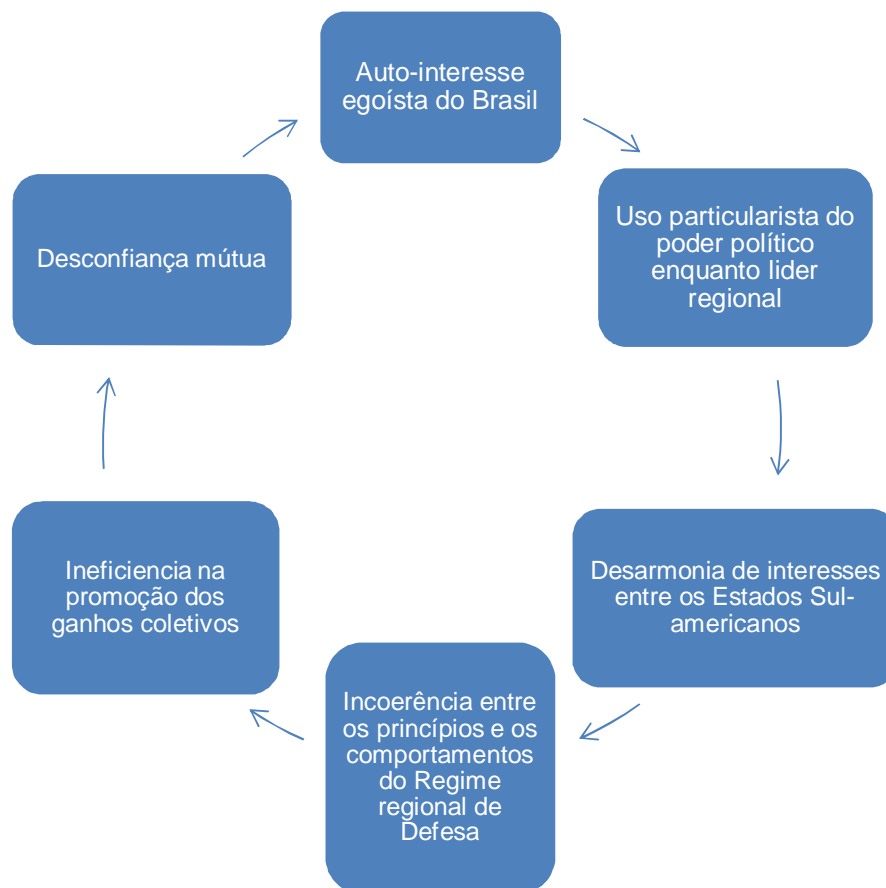
²⁶ No plano global, o Brasil deve ter uma capacidade de defesa correspondente a sua estatura econômica, política e estratégica de modo a ter seus recursos preservados, sua palavra ouvida, sua posição respeitada e sua tradição pacífica salvaguardada. (LBDN, 2012. p. 29)

²⁷ É um acrônimo referente ao bloco político-econômico constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

²⁸ O raciocínio de o Brasil enquanto líder é fundamental para o fortalecimento do Regime de cooperação regional em defesa, tem correlação com teoria da liderança hegemônica, a qual “sugere que sob condições de hegemonia declinante haverá um enfraquecimento dos regimes. Sem a liderança, princípios, normas, regras e procedimentos para tomadas de decisão não podem ser facilmente mantidos. Nenhum ator terá o interesse em fornecer os bens coletivos necessários para fazer o regime funcionar suave e efetivamente. (KRASNER, 2012, 103)

Defesa Sul-americano, em direção ao seu desdobramento para o Regime de cooperação regional em Defesa:

Figura 08: Síntese analítica da relação causal entre o posicionamento estratégico do Brasil no CDS e seu desdobramento regional



Fonte: Elaborado pela autora (2015)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Dissertação analisou o posicionamento estratégico do Brasil no Conselho de Defesa sul-americano (CDS), não estando pautada nas questões militares propriamente ditas, e sim na dimensão política da cooperação em matéria de Defesa na região. Além disso, os dados foram estudados com vista no interesse e na estratégia brasileira diante do quadro da União Sul-Americana de Nações, não priorizando, portanto, os interesses estratégicos ou o posicionamento de outros países no bloco.

A pesquisa, embasada na Teoria de Regimes Internacionais, abordou o cenário regional de cooperação em Defesa enquanto um Regime recém construído, o qual necessita superar uma série de desafios para o seu fortalecimento. É válido ressaltar que o desafio da integração regional em matéria de Defesa foi reconhecido ao ponto de não constar, nos objetivos gerais e específicos do Estatuto do CDS, a palavra “integração”; no documento, o interesse em aprofundar as relações regionais é expresso através das palavras “intercâmbio”, ou “cooperação”, que direcionam o bloco da UNASUL à geração de consensos e ao estabelecimento de uma “identidade sul-americana em matéria de defesa”.

Este desafio de integração regional está longe de ser superado; e se a política de Defesa é inseparável do desenvolvimento nacional e regional, tanto a América do Sul quanto o Brasil têm muito que aprender sobre o seu uso, para que possam, de fato, usufruir dos seus ganhos. A região está bastante aquém de uma “comunidade de segurança” ou de um Regime conciso e alinhado, em relação às ações e aos interesses em matéria de defesa; e a cooperação no âmbito do CDS não conseguiu, até então, se aproximar de boa parte das aspirações do seu Estatuto. Identifica-se, portanto, um Regime sul-americano de cooperação em Defesa que caminha lento, com sérios riscos de fracasso.

Foi constatado (a partir das “unidades de registro”, inferências e interpretações) que o interesse estratégico do Brasil ao se aproximar dos países vizinhos no âmbito da UNASUL e do CDS apresenta incompatibilidades com os interesses coletivos da América do Sul, com os objetivos do CDS, e com os valores que guiam (ou pelo menos deveriam guiar) o Regime de cooperação regional em Defesa. Sendo assim, esta Dissertação conclui que os objetivos políticos do Brasil frente ao CDS estão fortemente ligados às questões econômicas, e ao desenvolvimento e autonomia do seu mercado de material de Defesa, o que evidencia um **posicionamento estratégico nacional auto-interessado, refletido na utilização particularista do seu poder político enquanto líder regional.**

O posicionamento brasileiro aqui identificado tem sido, de certa forma, coerente, e acaba sendo reflexo dos planos de integração e inserção do Brasil de modo geral. Há anos o Brasil compreendeu que um país que faz fronteira com dez, dentre os doze países da América do Sul, não tem outra saída, se não investir na cooperação e integração regional, e que enquanto líder, detém de responsabilidades diferenciadas; todavia, diante dos custos de integração, há um grupo político que oscila em consolidar o Brasil enquanto *paymaster* deste processo. Sendo assim, o Brasil parece assumir os custos da integração somente até o ponto de se sentir estabilizado para alcançar seus demais objetivos políticos.

Logo, não consta nos interesses nacionais, maiores restrições advindas do processo de integração regional, e se o Brasil tem circulado cada vez mais em outros pólos, a integração regional, de modo geral, se apresentou aqui como um jogo de estabilização e fortalecimento, com vista para objetivos externos, objetivos estes nem sempre compartilhados pelos vizinhos do subcontinentes.

Dentre os documentos analisados, a END foi o que melhor comprovou, de acordo com o seu conteúdo, o alto (e subvertido) enfoque que o Brasil direciona a cooperação regional em defesa. Não faltam trechos documentais, nos quais o desenvolvimento e a independência da indústria brasileira de defesa são exaltados, ao passo que os países sul-americanos são apresentados enquanto “parceiros comerciais” (no caso, clientes) reais ou em potencial. Do mesmo modo que não restam dúvidas em relação aos planos de projeção do Brasil para além do plano subcontinental; nesse sentido, a reorganização das forças armadas e a reestruturação no setor bélico se apresentaram enquanto instrumento de inserção política e ganhos econômicos, quase não sobrando espaço, na Prática nacional, para padrões de cooperação em matéria de defesa que consigam superar o estabelecimento de parcerias econômicas estratégicas, e se aproximar da proposta de cooperação defendida no Estatuto do CDS.

Sobre o enfoque destinado pelo Brasil ao CDS ou à UNASUL em seus documentos oficiais, a integração regional em matéria de defesa foi quase sempre representada pela integração das indústrias deste setor. Todavia, a concretização dos desejos de criação de uma base industrial sul-americana parece bastante distante, uma vez, pois, que na Prática brasileira, consta a vontade de “distanciamento” e independência, no que se refere à capacitação tecnológica utilizada na fabricação de produtos de defesa.

Nesse ponto, o método de Laurence Bardin foi extremamente eficaz, ao revelar o conteúdo implícito das Práticas de defesa do Brasil e do CDS, permitindo com que estas fossem analisadas em função dos interesses nacionais e da atuação brasileira no cumprimento dos Planos de Ação do órgão. Assim sendo, após a análise dos documentos oficiais aqui

selecionados, tornou-se perceptível que os movimentos de aproximação nos quais o Brasil melhor se empenha, não estão voltados, propriamente, à construção de uma “visão compartilhada” em matéria de defesa, tão pouco, ao estabelecimento de “Agenda” ou “identidade única” a respeito desses assuntos; muito pelo contrário, é a projeção de ganhos políticos e econômicos a partir do CDS que tem orientado as estratégias regionais de Defesa do Brasil, bem como o seu comportamento no órgão.

Assim sendo, a Análise de Conteúdo dos documentos acusou que a estratégia de Defesa voltada para a América do Sul no âmbito da UNASUL tem favorecido bem mais os ganhos nacionais, do que os interesses coletivos da região, tão enfatizados no Estatuto e nos Planos de Ação do CDS. Seria exagero analítico afirmar que a postura do Brasil voltada à região sul-americana tem caráter imperialista (o favorecimento dos interesses individuais em detrimento aos coletivos não é suficiente para consubstanciar tal afirmação). Além disso, cabe aqui pontuar o que há de positivo no posicionamento brasileiro: nas análises dos Planos de Ação do CDS, desde 2009, até o atual momento, o Brasil vem evoluindo bastante no quesito de participação e articulação nos fóruns de discussão de Defesa, no adensamento da capacitação e na transferência de *know-how* relacionado à área. (embora estes esforços ainda estejam a quem da capacidade brasileira, pois dependem da vontade política e dos interesses nacionais)

Sobre a liderança brasileira, esta pesquisa a compreendeu, ao mesmo tempo, enquanto oportunidade e desafio para o campo da defesa regional; nesse sentido, por mais que os documentos brasileiros invistam no apontamento de semelhanças e de obstáculos comuns aos países sul-americanos (e no quanto a América do Sul é importante para o Brasil), os planos de inserção do Brasil despertam desconfianças que tendem a prejudicar a integração regional, sobretudo porque o Brasil não compartilha das mesmas ambições, ou dos mesmos desafios internacionais, fato que define os fins estratégicos brasileiros para além do entorno subcontinental.

Teoricamente, os objetivos de integração sul-americana são os mais valorizados pela diplomacia brasileira; todavia, as estratégias recorrentes de Defesa assumidas pelo Brasil - exacerbadamente nacionalistas; autonomistas e individualistas - não estão se desenvolvendo em total conformidade com tais objetivos, e isso tem resultado em indefinição retórica e comportamental, no referente à execução das estratégias voltadas ao plano interno e ao externo. Além disso, ao expor a Prática nacional de Defesa à severa análise de conteúdo, verificou-se que o Brasil, apesar dos avanços, não está totalmente ciente das suas reais necessidades e potencialidades de Defesa, daí o motivo de apresentar incoerências

estratégicas, ambigüidade e superficialidade, tanto no planejamento, quanto na execução da cooperação em matéria de Defesa.

Aprofundar este tipo de cooperação na América do Sul – no qual, como qualquer outro, versa sobre o acordo de ações e não de interesses – depende da postura assumida pelo Brasil no Bloco; deste modo, direta, ou indiretamente, o destino de mais esta tentativa integracionista se encontra acoplado às capacidades e responsabilidades do líder regional, enquanto articulador de estratégias em prol dos ganhos coletivos. Neste contexto, a presente pesquisa assinalou o quanto o Brasil se difere dentre as nações que fazem parte do Conselho de defesa da UNASUL, seja do ponto de vista populacional, territorial ou econômico; ou, a partir da perspectiva de liderança regional, que altera as responsabilidades, as expectativas e as desconfianças acerca dos objetivos políticos brasileiros relacionados ao CDS e aos seus vizinhos subcontinentais continentais.

A pesquisa assinalou, ainda, que o Brasil se encontra em um patamar econômico dispare em relação aos demais membros do CDS, e que esta disparidade é suficiente para gerar desconfianças regionais e dúvidas relacionadas aos seus interesses políticos; deste modo, é concluído que se os padrões comportamentais do Brasil no CDS não se alterarem positivamente, é muito provável que haja ainda mais retrocessos no Regime de cooperação em defesa Sul-americano, comprometendo, permanentemente, o futuro da UNASUL e do seu Conselho de Defesa Sul-americano.

As considerações finais desta Dissertação deixam espaço para a reflexão acerca das mudanças comportamentais que precisariam ser realizadas pelo Brasil, caso este pretenda fortalecer coerentemente suas estratégias de Defesa e obter resultados para além dos ganhos econômicos. Dentre essas mudanças, poderiam estar o aumento da priorização e propaganda do *Soft-Power* em detrimento do *Hard-Power* em suas estratégias regionais de Defesa, a qual seria capaz de ampliar ganhos à longo prazo, diminuir a possibilidade de conflitos políticos e diplomáticos, e proporcionar um gerenciamento de conflitos de governança mais eficiente. Deste modo, mudanças estratégicas neste sentido tenderiam a reduzir os custos da inserção brasileira no cenário global e forneceriam ao Brasil um *modus operandi* mais adequado à sua condição geoestratégica.

Em suma, esta Dissertação deixa claro que os níveis de cooperação exequíveis no âmbito do CDS ainda são rasos e muito distantes do cumprimento dos objetivos propostos pelo órgão. Em relação ao questionamento central da pesquisa, apesar de reconhecer a importância e os progressos apresentados pelo Brasil no cumprimento das funções que lhe foram atribuídas no Conselho, esta investigação não deixa de acusar e comprovar as falhas e

inversões de valores produzidas pelo Brasil diante ao Regime de cooperação regional em Defesa.

Por fim, ao se utilizar de uma teoria com aplicabilidade ampla como a de Regimes Internacionais, estudos como esses são úteis para avaliar e alcançar respostas adequadas aos problemas de integração e cooperação em nível regional, sobretudo em assuntos de defesa, que se mantêm nitidamente frágeis na América do Sul. São úteis ainda, para discutir o posicionamento do Brasil diante de diferentes demandas nos planos regional e internacional, evidenciando ganhos, perdas, e obstáculos inerentes à participação de arranjos institucionais.

REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano : objetivos e interesses do Brasil (CDS)**. – Brasília : FUNAG, 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes. Meridiano 47 n. 104, mar. 2009 [p. 5 a 9]

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Edições 70, 1977.

BATTAGLINO, Jorge. **O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano**. Nueva Sociedad (especial em português) São Paulo:2009. 79-89.

BULL, H. 1977. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. New York: Columbia University.

BRASIL, Política Nacional de Defesa. Disponível em:
<www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf> Acesso: 22 mar 2015

_____, Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em:
<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf> Acesso: 24 mar 2015

_____, Livro Branco de Defesa Nacional. Disponível em:
<www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> Acesso: 25 mar 2015

BUZAN, Barry. **People, states and fear**: an agenda for international security studies in the post-Cold War. London: Hasvester Wheatsheaf, 1991.

_____. Rethinking security after the Cold War. **Cooperation and Conflict**, v.32, n. 1, p. 5-28, 1998

CERVO, Amado L, BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. –3. Ed. 2ª reimpressão – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010

COUTO, F. Leandro. **Desenvolvimento, Integração e Assimetrias**: Caminhos e Descaminhos da aproximação regional na América do Sul. Tese de Doutorado em História das Relações Internacionais. UNB, Brasília, 2012. Disponível em:
<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11226/1/2012_LeandroFreitasCouto.pdf> Acesso: 20 Maio 2015.

CAREGNATO, R.C.A e MUTTI R. **Pesquisa Qualitativa: Análise de discurso versus análise de conteúdo**. Texto contexto enfermagem, Florianópolis, 2006 out-dez; 14(4); 679-84.

CASTANHEIRO, Paulo Volpini. **Livro Branco de Defesa Nacional: uma necessidade?**. Rio de Janeiro, 2011

CHAUMIER, J. **As técnicas documentais**. Apartado 8, Portugal: publicações Europa-América, 1974. Trad. Jorge de Sampaio.

DELLAGNELLO, E. H. L., & Silva, R. C. (2005). **Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração**. In M. M. F. Vieira & D. M. Zovain (Orgs.), Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática (pp. 97-118). São Paulo: FGV.

ERIKSSON, Johan. Observers or advocates? On the political role of security analysts. **Cooperation and Conflict**, v. 34, n. 3, p. 311-330, 1999.

FUCCILE, Alexandre. **Conselho de defesa sul-americano (CDS): Balanços e perspectivas**. In Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Brasília, 2014. Disponível em:
http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403664066ARQUIVO_FullPaperABCP_AlexandreFuccille_.pdf Acesso: 04 Abr 2015

HAGGARD, Stephan, SIMMONS, Beth A. “**Theories of International Regimes**”. In: *International Organizations*. v. 41, n. 3. Cambridge, MA: IO Foundation and the MIT, 1987.

HAAS, E. B. 1980a. Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes. *World Politics*, Washington (DC), v. 32, n. 3, p. 357-405, Apr.

HABKA, Bruna D. **Os Estados Unidos e integração latino-americana reativa**. In *Revista de Economia e Relações Internacionais*. FAAP. São Paulo. V.10, 2011. (p.72-93). Disponível em:
 <http://www.faap.br/pdf/faculdades/economia/revistas/ciencias-economicas/revista_economia_%2019.pdf> Acesso: 28 Maio 2015

HASENCLEVER, Andrea; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HERZ, John H. **Idealist Internationalism and the security Dilemma**. *World Politics*, vol.2, num 2. (jan.1950), PP: 157 – 80

HIRST, Mônica. Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos. **Política Externa**, vol. 16 nº 3 dez 2007 jan/fev 2008.

HUYSMANS, Jef. Revisiting Copenhagen: or, on the creative development of a security studies agenda in Europe. **European Journal of International Relations**, v.4, n. 4, p. 479-505, 1998

KRASNER, Stephen D. Rev. **Causas estruturais e conseqüências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes**. *Sociol.Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 42 p. 93-110, jun. 2012
 KEOHANE, R. O. 1980. The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economics Regimes, 1967-77. In: HOLSTI, O. R. (ed.). *Changes in the International System*. Boulder: Westview. _____. 1982. The Demand for International Regimes. *International Organization*, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 325-355, Spring.

KEOHANE, R. O. 1984. **After hegemony: cooperation and discord in the world political Economy**. New Jersey. Princeton University Press)

_____. O. 1980. The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economics Regimes, 1967-77. In: HOLSTI, O. R. (ed.). *Changes in the International System*. Boulder: Westview. _____. 1982. The Demand for International Regimes. *International Organization*, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 325-355, Spring.

KEOHANE, Robert O. NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2001

KNUDSEN, Olav F. Post-Copenhagen security studies: desecuritizing securitization. **Security Dialogue**, v. 32, n. 3, p. 355-368, 2001.

LAZARTE, Rolando. **Max Weber: Ciência e Valores**. 2ª Ed. São Paulo. Cortez. 2001. (coleção questões da Nossa Época)

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A proliferação de armas nucleares**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 07 abr. 2010

MARIANO, Karina Pasquariello. **Globalização, integração e o estado**. Lua Nova, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 20 Junho 2015.

MCSWEENEY, Bill. **Identity and security: Buzan and the Copenhagen school**. Review of International Studies, Volume 22, Issue 01, January 1996, pp 81-93. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1017/S0260210500118467>> Acesso: 20 junho 2015.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova York: W.W. Norton & Company, 2001

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação. Porto Alegre. Num 37. Março 1999.

MUTHANNA, Colonel Ka. **Enabling Military-to-Military Cooperation as a Foreign Policy Tool: Options for India**. Nova Délhi: Knowledge World & United Service Institution of India Centre for Research, 2006.

MILNER, Helen. Review Article. International Theories of cooperation Among Nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, vol.44.number 3 (April, 1992).

NUÑEZ, Rami Marques. (2012), *Liderança Brasileira na UNASUL através do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Holden: RecruitingTalents.

POWEL, Robert. Absolute and Relative gains in International Relations Theory. **American Political Science Review**, vol.85, num.4, december 1991, PP.13303-20.

OLIVEIRA, D.C. **Análise de Conteúdo Temático-categorial: uma proposta de sistematização**. Rev. enferm. UERJ, Rio de Janeiro, 2008.

PROENÇA JR, Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

PUCHALA, D. J. & HOPKINS, R. F. 1982. *International Regimes: Lessons from Inductive Analysis*. **International Organization**, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 245-275, Spring.

REZENDE, Lucas Pereira. Offensive Realist Theory of Defence Cooperation under Unipolarity. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 519-548, Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000200519&lng=en&nrm=iso>. Acesso: 27 junho 2015 on 28 June 2015.

SENNETT, Richard; **Juntos: os rituais, os prazeres e a política da cooperação**. Tradução: Clóvis Marques – Rio de Janeiro: Record, 2012.

STEIN, A. **A Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International**. 1990, New York. Cornell University Press

SEITENFUS, Ricardo. Líder solidário ou potência egoísta? Os dilemas do Brasil frente ao novo Paraguai. **Revista brasileira de política internacional**, São Paulo, v.1, p. 47-58, 2008.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). Tratado constitutivo da União de Nações Sul-americanas. Santiago: UNASUL, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm> Acesso: 22 Fev 2015

_____. Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano da União de Nações Sul-americanas. Santiago: UNASUL, 2008. Disponível em: <www.ceedcds.org.ar/Portugues/09.../PORT-ESTATUTO_CDS.pdf> Acesso: 22 Fev2015

_____. Planos de Ação do Conselho de Defesa sul-americano. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/03-Planos_de_Trabalho/03-01-Planos-Trabalho.html> de 2009 à 2015.

VAZ, Alcides Costa. **Dialogo politico y cooperación em Seguridad em UNASUR: Demanda crescente, incentivos em baja**. In ISA-FLACSO International Conference. 2014. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/6d18783d-a52f-46bc-9817-bd717d63edfa.pdf> Acesso: 08 Maio 2015

_____. **O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente**. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p.43-73.

YOUNG, O. 1982. *Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes*. **International Organization**, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 277-297, Spring.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international Politics**. New York. Mc-graw-hill, 1979.

WEBER, M. 1977. **Economy and Society**. Berkley: University of California.

WAEVER, Ole. **Securitization and desecuritization**. In: LIPSCHULTZ, Ronnie D. (Ed.). **On security**. New York: Columbia University Press, 1995. Disponível em: <<http://www.ciaonet.org/book/lipschutz/lipschutz13.html>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

ANEXOS