

Brasil e Estados Unidos: as agendas de defesa para a América do Sul

Eduardo Munhoz Svartman, UFRGS

Resumo: Este trabalho investiga a evolução das agendas de defesa do Brasil e os Estados Unidos para a América do Sul. A agenda militar entre os dois países é antiga e complexa, compreendendo períodos de maior sintonia e distanciamento. Argumenta-se que o maior protagonismo internacional brasileiro e sua disposição de ampliar suas capacidades militares, combinados com a adoção de uma estratégia que envolve a integração sub-regional implicam em mudanças no panorama estratégico da América do Sul e, por consequência, nas relações militares entre o Brasil e os Estados Unidos. De sua parte a potência hegemônica procura manter sua agenda tradicional para esta região de baixa prioridade (narcotráfico, delitos transfronteiriços, não proliferação) e, num contexto de surgimento de uma ordem multipolar, contrabalançar a presença de outras potências e a contestação bolivariana.

Introdução

Este texto procura descrever a recente evolução das agendas de defesa dos Estados Unidos e do Brasil para a América do Sul. Essa abordagem exploratória visa identificar os elementos de continuidade nessas agendas e demarcar as mudanças que vem se processando em decorrência do maior protagonismo externo do Brasil e do “rebalanceamento” estratégico dos EUA. Argumenta-se que o maior protagonismo internacional brasileiro e seus projetos de ampliação de suas capacidades militares, combinados com a adoção de uma estratégia que envolve a integração sub-regional implicam em mudanças no panorama estratégico da América do Sul. De sua parte a potência hegemônica procura manter sua agenda tradicional para esta região de baixa prioridade e, num contexto de restrições orçamentárias e de emergência de uma ordem multipolar, contrabalançar a presença de outras potências e a contestação bolivariana com um grau maior de concertação através de parcerias *ad hoc* negociadas.

As fontes aqui empregadas são os documentos que tornam públicos os entendimentos de ambos os países a respeito dos cenários estratégicos em que se inserem e as linhas de ação que pretendem imprimir aos seus aparatos de defesa. No caso estadunidense, os documentos declaratórios são as *National Security Strategy* de 1999, 2002 e 2010 e documentos publicados pelo Southern Command, o comando responsável pelas operações militares dos EUA na maior parte da região compreendida pela América Latina e Caribe. No caso do Brasil, serão discutidas a Política de Defesa Nacional de 1996 e de 2005, a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, o Livro Branco de Defesa Nacional e

alguns projetos ostensivos das forças armadas. Embora documentos dessa natureza não revelem aspectos sigilosos das percepções e estratégias e nem sempre as políticas de fato implantadas deles decorram integralmente, eles constituem importantes balizas para a ação estatal. No plano interno, eles costumam ser invocados para legitimar a formulação de políticas em nível ministerial e para o planejamento e organização das forças armadas; no plano externo, eles revelam aos demais países as preocupações, prioridades e orientações que constituem sua agenda de defesa, o que tende a ser levado em conta pelos países interessados para suas próprias formulações estratégicas.

É importante ressaltar que estes documentos também espelham a óbvia assimetria de poder militar e de estruturação do controle do sistema político sobre a formulação das políticas de defesa nos dois países em foco. Com relação às capacidades militares e alcance das estratégias de defesa, há um abismo entre a maior potência do planeta e um país que até então teve seu reduzido raio de ação marcado pela dependência em relação à superpotência. Em termos políticos, nos Estados Unidos, as forças armadas estão submetidas a um único ramo da administração desde 1947, quando foi criado o Departamento de Defesa, no Brasil o processo iniciou apenas em 1999. Da mesma forma, desde 1986 aquele governo deve, por lei, periodicamente submeter ao Congresso de seu país um documento informando os interesses, escopo e objetivos vitais à segurança nacional (Haine e Lindstorm, 2002). No Brasil as iniciativas de romper com a cultura do segredo e de submeter questões de defesa ao escrutínio público começam a se configurar somente em 1996, sem, contudo, maior participação do Congresso Nacional. Neste aspecto, o Brasil tem se revelado muito mais moroso que seus vizinhos (Saint-Pierre, 2007; D'Araújo, 2010).

A evolução da agenda dos Estados Unidos

Durante a Guerra Fria a agenda norte-americana para América do Sul pouco se distinguiu daquela estabelecida para América Latina e Caribe no sentido mais amplo. No topo das preocupações estava a contenção ao comunismo, expressa nos programas de assistência militar, responsáveis pela transferência de armamentos e doutrinas que deveriam dissuadir eventual presença militar soviética na região, e nos programas de contra-insurgência, que deveriam debelar movimentos revolucionários locais. De forma gradual, e com avanços e recuos, novos temas então de prioridade menor foram progressivamente incorporados a essa agenda. A questão da repressão ao narcotráfico emerge periféricamente nos anos Nixon, retrocede e assume maior relevância a partir de 1989 quando da intervenção estadunidense no Panamá. A promoção dos direitos humanos

e as preocupações quanto à circulação de armamentos na região assumem relevância na administração Carter, também retrocedem, e ganham relevância novamente nos anos Clinton. A consolidação de uma agenda de defesa para a região se torna mais clara em dezembro de 1999, quando o governo Clinton submeteu ao Congresso o documento intitulado “A National Security Strategy For a New Century”. Trata-se de um longo documento dedicado a vários temas e regiões de modo a contemplar três objetivos: reforçar a segurança dos Estados Unidos; apoiar sua prosperidade econômica e promover a democracia e os direitos humanos internacionalmente. O documento expressa o otimismo do governo quanto à posição internacional de seu país na primeira década após o final da Guerra Fria afirmando que os EUA estavam no topo da sua influência e prosperidade e deveriam exercer a liderança mundial para proteger sua população e modo de vida (p. iii).

A National Security Strategy (NSS) de 1999 apresenta uma agenda que, sem abrir mão dos temas clássicos, destaca as chamadas novas ameaças: terrorismo, tráfico de drogas, crime organizado, tráfico de armas, imigração descontrolada, tráfico de seres humanos e desastres naturais (p. 5). Ainda assim a presença militar global e a dissuasão nuclear constituíam o núcleo das “atividades militares” definidas pelo documento (p.14), que tampouco diminui a importância em se restringir a difusão de armas nucleares, químicas e biológicas, bem como o desenvolvimento de mísseis. O documento descreve o “hemisfério ocidental” como uma região comprometida com a democracia e o livre mercado, a exceção de Cuba. As ameaças vislumbradas dizem respeito basicamente a tráfico de drogas, corrupção e lavagem de dinheiro (39s). Sendo a Colômbia o país que recebe maior atenção. Para além da cooperação no combate às drogas ilícitas, o documento reserva um espaço considerável para a “Promoção da Prosperidade”, onde faz uma defesa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e para a “Promoção da Democracia”, onde fortalecimento da democracia, transparência e direitos humanos são o foco (p. 41). Neste quesito, Washington assumiu a bandeira da promoção do controle civil sobre os militares, apoiando a criação de ministérios da defesa, a elaboração de livros brancos de defesa e medidas de transparência, e criou o CHDS¹, para incentivar a capacitação de civis da região em assuntos de defesa (Barrachina, 2006).

Todavia, o impacto da agenda estadunidense para a região fez-se sentir fundamentalmente nas chamadas novas ameaças e o padrão de implementação adotado trouxe consigo a militarização do combate às drogas. O *locus* dessa militarização foi a

¹ O William J Perry Center for Hemispheric Defense Studies é um instituto de ensino e pesquisa da National Defense University que oferece periodicamente cursos nas áreas de defesa e segurança internacional para civis e militares da América Latina.

região andina, com a construção da base aérea de Manta no Equador em 1999 e a implantação do chamado Plano Colômbia, em 2000. A Colômbia, que já era o maior receptor regional de ajuda militar estadunidense nas décadas finais do século XX (Barrachina, 2006), tornou-se o palco maior da presença militar daquele país no subcontinente. Com um orçamento inicial na ordem de US\$ 7 bilhões, o programa compreende ampla gama de ações que vão da destruição dos cultivos de coca, passando pelo fortalecimento das instituições policiais e jurídicas colombianas até o incremento das capacidades militares via transferência de armamentos e programas de treinamento (Villa, 2004). Tamanho aporte de recursos rapidamente tornou as forças colombianas modeladas tanto para o combate ao narcotráfico quanto às forças insurgentes, portanto também influenciando no conflito interno. Tal aporte securitizador da agenda encontrou severas críticas na região, particularmente na Venezuela e nos demais países que a partir de 2004 passaram a integrar a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA). Ainda que de forma mais branda, também foi objeto de críticas no Brasil, embora Brasília tenha firmado vários acordos de cooperação securitária com Washington no período (Isacson, 2004; Villa, 2010). Outro ponto que se incorpora à agenda de segurança dos EUA para a região é a qualificação dos governos descritos como “populistas radicais” da Venezuela, Bolívia, Equador e Paraguai como uma “ameaça emergente”, recuperando assim um padrão similar ao da Guerra Fria (Hirst, 2013).

Em resposta direta aos atentados de 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA publicou a National Security Strategy de 2002, sendo este documento fortemente dominado pela “guerra global ao terrorismo”. Marcado pelo tom fortemente assertivo, o texto estabelece os pontos centrais da chamada “doutrina Bush”: não fazer distinção entre terroristas e países que os apoiem; guerras preventivas; promover a derrubada de “regimes párias”. Para a América Latina, a agenda continuou limitada basicamente ao combate ao narcotráfico e à promoção da ALCA. Todavia o conceito ampliado de terrorismo aplicado por Washington contaminou a agenda de segurança regional de modo que a já vigente guerra contra o narcotráfico subordinou-se então à guerra ao terror. Drogas e terrorismo, assistência militar e ajuda econômica passaram a ser tratadas de forma integrada e a partir de então emerge a polêmica expressão “segurança multidimensional” (Saint-Pierre, 2011). Nesse sentido, o documento, referindo-se à Colômbia, estabelece uma conexão entre terrorismo, extremismo e tráfico de drogas na região. Desde então o governo norte-americano tem utilizado vários espaços de concertação regional, como as Cúpulas das Américas e, em especial, os Encontros de Ministros de Defesa das Américas, para demandar maior cooperação com os países da região ou para pressionar os estados a incrementar o controle sobre regiões que

Washington entende possuir algum risco de conexão com o terrorismo, como a fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai. O conteúdo da cooperação demandada consiste em temas como manutenção da paz em “áreas não governadas”, inteligência, terrorismo e novas ameaças. A consequência lógica da implantação dessa agenda é o crescimento da importância do braço operacional do poder militar dos EUA na região, o Southcom. Este comando operacional integra as três forças armadas e, desde 2008, tornou-se um organismo capaz de coordenar operações multiagência, envolvendo órgãos governamentais especializados como o DEA, ONGs, empresas e governos estrangeiros (Command Strategy, 2010). Em função disso, seu orçamento e pessoal na região excedem o dos departamentos de Estado, Comércio e Tesouro juntos (Hirst, 2013). O peso da militarização do combate às drogas, amparado não apenas na ajuda militar, mas na presença de tropas dos EUA na América do Sul e iniciativas como a reativação da IV Frota e da criação de novas bases em território colombiano, num contexto de crescente protagonismo dos países da região em torno de mecanismos de concertação autônomos no espaço sul-americano (ALBA, CASA-UNASUL, IIRSA) ou global (G-20, BRICS, IBAS), tendem a ser percebidos como uma resposta à crescente oposição latino-americana aos EUA (Pecequilo, 2012). Apesar dos desgastes provenientes da ação unilateral em escala global e do apoio de Washington às forças que tentaram derrubar o presidente venezuelano Hugo Chávez em 2002, a ampla malha de instituições e laços estabelecidos há décadas entre os Estados Unidos e os países da região permanece sustentando uma agenda intramilitar de menor visibilidade mas nem por isso menos relevante, que compreende manobras militares, programas de ensino e intercâmbio, transferência de armamentos, etc.

O conteúdo e o tom do discurso estadunidense para a região mudam sensivelmente na NSS de 2010. Na esteira de uma severa crise financeira e econômica, das guerras no Iraque e no Afeganistão, do crescente desgaste da posição internacional dos Estados Unidos e do acelerado crescimento chinês, o governo Barack Obama anunciou uma nova *National Security Strategy*. O texto consiste numa ruptura importante com “doutrina Bush”. Ao invés de proclamar uma guerra global ao terror restringe o inimigo a Al-Qaeda e seus aliados, o unilateralismo militar é criticado e o documento defende a importância de alianças e parcerias para a construção de um sistema internacional no qual todas as nações tenham direitos e responsabilidades. Além disso, rejeita a tortura e prega a observância dos valores propagados pelos EUA (democracia, respeito à lei e aos direitos humanos) como a forma mais efetiva de propagá-los (p.1s). O documento afirma em várias passagens a intenção de renovar a liderança estadunidense com base na cooperação em torno de valores compartilhados. Da mesma forma, defende soluções coletivas para o

extremismo violento, conflitos armados, difusão de armas nucleares, crescimento sustentável, mudanças climáticas e doenças pandêmicas (p.3).

Em relação à América Latina, o texto sugere uma nova agenda ao enfatizar os laços culturais, históricos e até familiares dos EUA com a região e ao propor uma “parceria entre iguais” pela inclusão social e econômica, segurança cidadã, energia limpa e valores universais. O tema das drogas ilícitas é secundário e sequer aparece associado diretamente à região. Diferente dos documentos anteriores, a NSS de 2010 confere maior atenção ao Brasil, citando-o diversas vezes e estabelecendo importantes pontos de contato. No plano econômico, a ênfase do documento na cooperação se expressa numa visão bastante positiva do G-20 (p. 4, 13, 26 e 33), um dos focos da atuação internacional brasileira. O documento avança ao aludir à necessidade de reformar o FMI e o Banco Mundial de modo que os países em rápido crescimento se vejam neles representados. O documento descreve o Brasil como um dos “centros de influência emergentes”, juntamente com a África do Sul e a Indonésia; o que consiste num patamar distinto dos chamados “centros de influência chave”, composto por China, Rússia e Índia. De toda forma, o texto se mostra bastante receptivo ao maior protagonismo brasileiro: “Nós damos boas vindas à liderança brasileira e buscamos ir além das datadas divisões norte-sul no avanço das questões bilaterais, hemisféricas e globais” (p. 44). O Brasil é descrito como um modelo aos países da América e da África em função de seu sucesso econômico e diminuição das desigualdades sociais e como um importante parceiro nas questões climáticas e de segurança energética.

Essa inflexão discursiva em favor da cooperação e do diálogo tem permeado os documentos produzidos pelo setor de defesa dos EUA desde então. Em 2012 o Pentágono divulgou o *Western Hemispheric Defense Policy Statement*, um documento que informa a respeito da aplicação da estratégia de defesa do governo Obama para o Continente. Em seu prólogo, o então Secretário de Defesa, Leon Panetta, indica a necessidade de redefinição das prioridades de defesa dos Estados Unidos diante de um cenário global incerto e em mudança e das limitações orçamentárias domésticas. A afirmação da liderança de seu país continuará amparada no emprego das forças militares em escala global, agora conferindo maior ênfase na construção de parceiras de modo a dividir os custos e responsabilidades da liderança global, inclusive no continente americano (p.iii).

O texto é bastante claro ao indicar o “rebalanceamento” das forças estadunidenses para a Ásia e o Pacífico e que nas demais regiões o Departamento de Defesa buscará parceiros para dividir custos e responsabilidades da paz e segurança. O documento define parceiros como sendo países que têm a mesma visão de liberdade, estabilidade e

prosperidade que os EUA e considera que as ameaças do século XXI demandam cooperação entre os países que sustentam crescente capacidade e desejo de exportar segurança. Assim, estaria se inaugurando uma “nova era de cooperação em defesa” nas Américas (p. 1). O documento reconhece o desenvolvimento de maiores capacidades militares entre os países do continente e seu emprego em favor da segurança internacional, conferindo a esse processo um caráter eminentemente positivo:

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

Embora os temas da pobreza e do subdesenvolvimento sejam agora mencionados, a definição das ameaças à segurança regional, contudo, mudaram apenas parcialmente em relação aos documentos anteriores. Em audiência no congresso em janeiro de 2013, o comandante do Southcom, general John Kelly, qualificou os “desafios à segurança regional” como não tradicionais, em rede e de escopo transnacional, requerendo, então, vigilância constante e cooperação regional para ação conjunta (p.8). Sua definição recai, prioritariamente, sobre os temas bastante conhecidos como crime organizado transnacional (drogas) e o nexos deste com o terrorismo (referindo-se diretamente às FARC). Apesar do esforço em reverter o unilateralismo dos anos Bush, o enquadramento conjunto do problema das drogas, da insurgência na Colômbia e do terrorismo internacional permanece orientando a formulação da agenda estadunidense. A novidade na definição de ameaças reside na presença de atores extrarregionais no continente. O Irã é descrito como empenhado em aumentar sua influência junto aos países da região com interesses contrários aos dos EUA (Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina), de modo a contornar as sanções internacionais e a cultivar o sentimento antiamericano (p.12). De forma distinta, a crescente presença econômica da China na América Latina é descrita em paralelo a uma disposição para competir com Washington na influência militar sobre os países da região (p. 14).

Há, no entanto, uma diferença muito grande entre os esforços de recuperar a desgastada imagem dos EUA na região e de fato imprimir uma nova agenda de defesa regional. Transcorrido todo o primeiro mandato e quase um ano do segundo da administração Obama, não se pode registrar uma mudança significativa em temas como a militarização do problema das drogas e a presença militar estadunidense na América do Sul, bem como em outros temas sensíveis como as relações com Cuba e as atividades na base de Guantánamo. O que se observa, de fato, é uma mudança de abordagem, mais afeita à cooperação e ao estabelecimento de parcerias específicas. A proposta “defesa

cooperativa” da região está alicerçada em parcerias flexíveis e no reconhecimento de lideranças regionais, todavia, o enquadramento das ameaças, a definição da agenda e dos fins das parcerias pouco se diferenciam do padrão já estabelecido.

A evolução da agenda brasileira

A capacidade do Brasil, e dos demais países da América do Sul, de contrapor-se à agenda norte-americana é, por óbvio, limitada. Assim como as possibilidades de produção de consenso em face às formulações definidas por Washington, seja em virtude da dependência material em relação à potência, seja em função dos interesses divergentes e até conflitantes de alguns países. Ainda assim, a baixa prioridade que a América Latina como um todo recebe nas políticas de segurança internacional dos EUA e a pouca frequência de guerras na região dão espaço para que, especialmente na América do Sul, exista espaço para a construção de uma agenda própria, que pode ou não colidir com a estadunidense. Este espaço, apesar de certo grau de ambiguidade da parte dos EUA, tem se ampliado desde que a administração Obama assumiu o discurso da “partilha do fardo” e das parcerias em segurança internacional. E o Brasil tem aproveitado este espaço.

Desde os primeiros passos do processo de integração que evoluiu para a criação do Mercosul é possível identificar uma agenda brasileira de defesa e segurança regional modesta, porém coerente, que mais recentemente, assumiu um caráter incremental. A distensão das relações com a Argentina e a criação de mecanismos de confiança mútua no setor nuclear, como a ABACC², e, ainda num cenário de Guerra Fria, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), são balizas importantes para se mensurar a relevância de tópicos como estabilidade, cooperação e o esforço para manter as potências extrarregionais à distância. Há, por certo, um componente reativo em muitas das iniciativas brasileiras. A própria ZOPACAS não deixou de ser uma resposta à Guerra das Malvinas e ao incremento da presença militar britânica na região desde então. Contudo, como assinalam Villa e Viana (2010), desde o segundo mandato do presidente Lula o Brasil imprimiu um caráter mais assertivo a sua agenda de defesa que, no entender dos autores, associa-se à projeção global do Brasil. Essa agenda pode ser identificada em documentos oficiais, nos recentes projetos de modernização das Forças Armadas, pode ainda ser apreendida nos discursos de autoridades e no engajamento do país na construção institucional da Unasul, do CDS e na recente retomada da ZOPACAS.

² A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares é a organização internacional criada por Argentina e Brasil em 1991 para fornecer salvaguardas quanto ao uso pacífico de materiais nucleares.

A Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 é um marco importante por consistir no documento declaratório que rompeu com a arraigada retórica da Escola Superior de Guerra e porque, apesar de envolvimento numa série de dissensos, foi produzido por militares e civis, no caso diplomatas (Alsina, 2003). O documento, vale lembrar, precede a criação do Ministério da Defesa e a sua brevidade (apenas cinco páginas) e generalidade são reveladoras de que o governo Fernando Henrique Cardoso estava mais envolvido com a criação daquele ministério do que com a formulação de uma estratégia de defesa mais detalhada.

A PDN de 1996 descreve a América do Sul e o Atlântico Sul como o escopo das formulações estratégicas brasileiras. Este espaço já era descrito como região pacífica e desmilitarizada, cujos potenciais riscos aos interesses brasileiros constituem em zonas de instabilidade, “bandos armados”, sobretudo na fronteira amazônica, e no crime organizado internacional. Quanto a isso, o documento apostava na integração com os países vizinhos, fixando diretrizes como “contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional” ou como “atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais”.

Ao longo dos anos 1990 o Brasil empreendeu um forte movimento de adesão aos regimes internacionais o que, neste aspecto, o colocou “em dia” com várias demandas de Washington (Vigevani, 2003; Cervo, 2008; Silva, 2009). Assim, a PDN de 1996 não se colocou em rota de colisão com Washington, entretanto silenciou a respeito de boa parte da nova agenda de segurança deste país para a região. Nada dizendo a respeito do combate ao narcotráfico, lavagem de dinheiro, corrupção e outras ameaças não estatais. O documento não endossa nem se opõe, apenas contorna a questão, que tem sido objeto de entendimentos diversos e foco de dissensos entre os governos dos dois países.

Em 2005 o Brasil publica uma nova PDN, que integra elementos da nova agenda de segurança internacional, decorrentes da resposta estadunidense aos atentados de 11 de setembro, e é mais assertiva quanto aos entendimentos e às orientações da política de defesa do Brasil. O documento traz formulações mais específicas que podem ser creditadas a existência do Ministério da Defesa, ainda que este ainda fosse frágil na sua capacidade de imposição de autoridade civil sobre os militares e, conseqüentemente, de formulação de políticas de longo prazo³.

³ Em novembro de 2004 o ministro da defesa José Viegas Filho renunciara em função de uma nota do Exército elogiosa à ditadura militar e, à época da publicação da PDN 2005, o Ministério da Defesa estava a cargo do Vice-Presidente da República, José Alencar.

O documento caracteriza o ambiente internacional como marcado por conflitos étnicos e religiosos, antevê disputas por áreas marítimas, domínio aeroespacial, recursos naturais e fontes de energia. O texto de fato inova em relação à edição anterior quando enfatiza que a globalização também traz vulnerabilidades e que a instabilidade econômica e a exclusão social constituem fontes potenciais de conflitos (p. 2). O afastamento de um discurso mais identificado com os Estados Unidos é mais evidente quando a PDN afirma que a “configuração da ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz”. O interlocutor não declarado continua sendo os EUA quando o documento condena o terrorismo internacional, o classificando como um risco a paz e a segurança mundiais, mas, numa clara oposição ao unilateralismo da “Doutrina Bush”, enfatiza a necessidade das nações trabalharem em conjunto na prevenção e combate às ameaças terroristas (p. 2).

Além de demarcar uma visão distinta dos Estados Unidos sobre os problemas de segurança internacional, a PDN de 2005 traz de novo para o primeiro plano a busca por autonomia como um objetivo estratégico a ser alcançado:

A persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis. (p.5)

O documento revela o entendimento de que as forças armadas, além de modernamente organizadas, equipadas e treinadas, não podem depender de aquisições feitas no exterior e que o fortalecimento da capacidade de defesa brasileira está associado ao desenvolvimento de sua indústria de defesa. O documento aponta, ainda, que se deve buscar a integração regional da indústria de defesa de modo ampliar mercados e a garantir o desenvolvimento mútuo e a autonomia estratégica (p.6). Trata-se de um aspecto novo e bastante relevante a ideia de se integrar a indústria de defesa, pois insere na agenda a intenção brasileira de avançar a cooperação numa área bastante sensível.

O caráter ambivalente das relações Brasil-Estados Unidos apreça na PDN quando o documento reitera a posição brasileira favorável a uma ordem internacional baseada na democracia, nos organismos multilaterais, na cooperação e na paz; elementos coincidentes com o discurso de Washington. Ao mesmo tempo, o documento reafirma a disposição brasileira de reformular e democratizar as instâncias decisórias dos organismos internacionais. O documento, portanto, assinala os pontos divergentes da estratégia

brasileira em relação aos Estados Unidos sem se afastar do terreno comum partilhado com este país e sem assumir um discurso confrontacionista.

Três anos depois, em 2008, o governo brasileiro divulgou a Estratégia Nacional de Defesa (END), um documento de abrangência muito maior e mais detalhado que os anteriores e que desde então tem tido um impacto doméstico bastante significativo. O documento proclama que o Brasil, “pacífico por tradição e convicção, (...) ascenderá ao primeiro plano no mundo sem exercer hegemonia ou dominação” e argumenta que, se quiser “ocupar o lugar que lhe cabe no mundo”, deverá estar preparado para defender-se das agressões e ameaças de um mundo cuja “intimidação tripudia sobre a boa fé” (p. 1s). Para tanto, o texto encaminha uma significativa reformulação de todo o aparato brasileiro de defesa calcado na reorganização das Forças Armadas, na articulação com a indústria de defesa e no serviço militar obrigatório.

Diferente dos documentos que a precederam, a END pouco informa, diretamente, a visão brasileira do cenário internacional, mas é bastante detalhada ao encaminhar os objetivos e diretrizes de reformulação das forças armadas brasileiras. Nestes destaca-se a prioridade conferida à região amazônica, cuja soberania brasileira é repetidamente reafirmada: “Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil” (p. 5). A previsão de incrementar significativamente a presença das três forças na região revela a sensibilidade da questão para a estratégia brasileira. A presença, contudo, não é apresentada apenas como elemento dissuasório, mas como parte de um esforço do Ministério da Defesa para cooperar com os países que fazem fronteira com o Brasil em favor da estabilidade regional (p. 44).

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

Em termos regionais, o fortalecimento e a modernização das forças armadas brasileiras, na esteira do crescimento econômico do país, possui o potencial de gerar receio entre os países vizinhos e, num ambiente de competição interestatal, desencadear movimentos que procurem balancear a posição Brasileira. Diferente da expansão

econômica e da projeção das capacidades militares brasileiras dos anos 1970-80, o Brasil associa a sua ascensão internacional à cooperação e integração regional. Desta forma a END informa que uma das diretrizes da estratégia brasileira é a integração da América do Sul, o que compreende tanto a integração da indústria de defesa brasileira com a dos países da região (já presente na PDN de 2005), quanto o papel do Conselho de Defesa da América do Sul, apresentado como um “mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região” (p. 7). Percebe-se no documento que ao “ascender” o Brasil deverá levar o processo de integração regional muito além da esfera comercial, criando um novo, e estratégico, espaço de concertação do qual os Estados Unidos estejam alienados.

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

De forma coerente, o tema cooperação aparece de diversas maneiras no discurso oficial brasileiro. Uma delas se dá no sentido mais estrito da ação conjunta em torno de questões de defesa da soberania e das riquezas naturais, no qual os parceiros seriam os demais países da região amazônica (p. 15). Em outro sentido, o tema compõe o discurso mais genérico de legitimação da projeção internacional do Brasil a qual, numa ordem global multipolar, o Brasil buscaria sua “inserção afirmativa e cooperativa” engajando-se na consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição do poder mundial (p. 27). Ao afirmar que o Brasil deseja uma “comunidade global participativa e inclusiva” e se empenha por uma “multilateralidade cooperativa”, no plano da defesa regional, os mecanismos de cooperação em curso estariam ensejando o surgimento de uma comunidade de segurança na América do Sul (p. 29). A afirmação, ainda um tanto otimista de que a hipótese de guerra entre países da região seria

impensável, procura acentuar a característica histórica da América do Sul como um ambiente de baixa incidência de conflitos armados interestatais e o padrão de interação do Brasil, que desde 1870 está em paz com seus vizinhos. Assim, a projeção brasileira é colocada de forma que se sobrepõe à distribuição de benefícios coletivos:

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

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

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

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

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

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

A implicação dessa identidade, ainda segundo Amorim é que:

Todos esses fatores nos levam a trabalhar em torno de uma agenda própria de preocupações da América do Sul. Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regional. Tais mecanismos vêm contribuindo, com efeito, para reforçar nossa teia de políticas, interesses e valores comuns, entre os quais os da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável com justiça social (Amorim, 2003).

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

Há, no entanto, um descompasso entre as afirmações do discurso diplomático e dos documentos de defesa no que concerne à cooperação e integração e os projetos em curso para modernizar as Forças Armadas brasileiras. No próprio Livro Branco, no tópico concernente à visão estratégica da Marinha não há qualquer referência a esses temas. Quanto ao Exército, no “Processo de Transformação do Exército” (documento produzido pelo Estado Maior em 2010 que orienta os projetos desta força), mais uma vez, a

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

Essa dissintonia entre as proposições na esfera política e as ações em curso no âmbito das forças singulares tende a enfraquecer a consistência e credibilidade da agenda brasileira junto aos países da região. Embora o compromisso brasileiro com a estabilidade regional e a resolução negociada de conflitos seja amplamente reconhecido, o país tem sido criticado por não se dispor a arcar com os custos econômicos do processo de integração que intenta liderar, o que tem ensejado diversos padrões de contestação e balanceamento na região (Flemes, 2012). Os programas de modernização das forças armadas brasileiras contemplam o desenvolvimento de capacidades autônomas de a indústria nacional fornecer às forças armas e sistemas tecnologicamente avançados; para o que se vem estabelecendo parcerias estratégicas com países detentores dessas tecnologias, como a França. De outra parte, a limitada capacidade da indústria de defesa dos demais países da América do Sul tende a constranger a sua participação num eventual processo de integração das cadeias produtivas desse setor. Além disso, os países que mais tem elevado o gasto militar na região, Colômbia, Chile e Venezuela, fazem suas aquisições junto a outros países (EUA e Rússia) e não no mercado doméstico, de modo que os prognósticos de crescimento do setor na região são modestos. Em que medida o Brasil estaria disposto a introduzir na sua agenda a indução do desenvolvimento da indústria de defesa nos demais países da região integrando-a aos projetos de modernização militar em curso no país? Isso ainda não está claro.

Considerações finais, ou algumas implicações das agendas

A disposição, ao menos (até o momento) discursiva, dos EUA em “dividir o fardo” da segurança internacional cooperando com países dispostos a partilhar custos e responsabilidades da paz e segurança pode abrir espaço para a construção de uma “defesa cooperativa” na região. Essa agenda, em parte manifesta no reconhecimento do CDS como

ator legítimo, é uma mudança significativa na conduta estadunidense para a América Latina. Estaria então se formando um arranjo regional no qual a estabilidade e a paz seriam constituídas e mantidas sem maior presença institucional de Washington. Todavia cabe perguntar até que nível de integração, cooperação e formação de identidade de defesa, sob a liderança brasileira, os Estados Unidos estariam dispostos a permitir que se estabelecesse na América do Sul. Em outras palavras, se o Brasil está disposto a imprimir uma estratégia de “formação de área” (típica de uma potência emergente) e com isso limitar a presença de potências extrarregionais no seu entorno, os EUA estariam dispostos a “delegar” a região? O perfil dessa agenda revela que, quando os temas são narcotráfico, terrorismo e a presença de potências extrarregionais a resposta a essa pergunta é negativa. Caso o ativismo bolivariano liderado pela Venezuela venha se enfraquecer mais após a morte de Hugo Chávez e a Alba venha a perder empuxo, estariam os EUA ainda dispostos a “saudar” a liderança brasileira?

De outra parte, deve-se considerar que, mesmo a agenda brasileira para a América do Sul não sofrendo alterações significativas nos próximos anos, qual será a disposição de Brasília (e da sociedade brasileira de forma mais ampla) a arcar com os custos da estabilidade regional, da integração e da manutenção da paz? Outro aspecto que merece reflexão é o descompasso entre as disposições de cooperação e integração na área de defesa expressas na END e no LBDN, que se materializam em ações como a liderança da MINUSTAH e no projeto de desenvolvimento do UNASUL 1, e as repetidas reafirmações do conceito tradicional de soberania expresso nesses mesmos documentos. A isso se pode acrescentar a quase ausência da cooperação com os países da região nos projetos estratégicos das forças armadas brasileiras. Definições e ajustes importantes deverão se processar na política de defesa e na ação externa brasileira.

A cooperação está presente nas agendas de Brasília e Washington, havendo, inclusive, vários mecanismos conjuntos em curso. No entanto, enquanto o Brasil procura inscreve-la no âmbito de construções multilaterais (Zopacas, Unasul) que lhe confirmam maior legitimidade e alcance, os EUA tendem a estabelecer mecanismos bilaterais e *ad hoc* que lhe assegure maior margem de negociação e liberdade de ação. De formas distintas, ambos procuram dividir os custos de implantação e funcionamento de suas agendas com os parceiros. O Brasil tentando construir uma área de influência e estabilidade ao mesmo tempo em que, via integração, procura fomentar a confiança dos vizinhos de modo que o sensível incremento das capacidades militares brasileiras não seja percebido como uma ameaça a ser balanceada, mas como um benefício coletivo a ser partilhado. De sua parte, os EUA tentando reverter a imagem negativa do unilateralismo da era Bush e diminuir os

custos econômicos da presença militar global, acenam para uma “nova era de cooperação em defesa”, sem, contudo, abrir mão da presença militar na região.

Referências

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

AMARAL, Roberto. Desafios ao veículo lançador de satélite. In: DOMINGOS NETO, Manuel. *O militar e a ciência*. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.

AMORIM, Celso. Artigo apresentado no ciclo de debates, organizado pelo Ministério da Defesa, sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. 2003. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/publicacoes/discursos-palestras-artigos/arquivos/2003> acessado em 20/08/2013.

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

CERVO, Amado. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

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

HAINE, Jean-Yves e LINDSTORM, Gustav. *An analysis of The National Security Strategy of the United States of America*. European Union Institute for Security Studies, 2002. Disponível em: www.iss.europa.eu/publications/detail/article/an-analysis-of-the-national-security-strategy-of-the-united-states-of-america/ Acessado em 6/2/2012.

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

ISACSON, Adam. *Blurring the lines*. Trend in US military programs with Latin America. Washington, DC. WOLA, 2004.

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

MARTINS FILHO, João Roberto. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, Celso (Org.). *Amazônia e defesa nacional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. *Interesse Nacional*, Ano 2 - Edição 5 - Abril a Junho de 2009.

PAGLIARI, Graciela. *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.

PECEQUILO, Cristina. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SAINT-PIERRE, Hector. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*. Vol. 33, Nº 2, 2011.

SAINT-PIERRE , Hector. *Et al* (Orgs.) . Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

SILVA, André Reis da. *Do otimismo liberal à globalização assimétrica*. A política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Curitiba, Juruá, 2009.

VIGEVANI, Tullo and CEPALUNI, Gabriel A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto internacional*, Dez 2007, vol.29, no.2, p.273-335.

VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo F. de and CINTRA, Rodrigo Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo social*, Nov 2003, vol.15, no.2, p.31-61.

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

VILLA, Rafael e VIANNA, Manuela. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53 (special edition): 91-114 , 2010.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *The Military Balance*, 113:1, 2013.

UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. Command Strategy 2020: a partnership for the Americas. 2010.

UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. Posture Statement Of General John F. Kelly Before The 113th Congress Senate Armed Services Committee, 19 March 2013.