

**Os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2011-2014) no processo de
institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano**

Samuel Alves Soares – UNESP

Paper apresentado ao 8º Congresso Latinoamericano de Ciencia Política

Lima, Julho de 2015

Os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff (2011-2014) no processo de institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano¹

Samuel Alves Soares²

A postura brasileira no âmbito regional no campo da Defesa e da Segurança Internacional tem sido analisada, de forma esquemática, sob duas perspectivas que guardam certa diferenciação. Os documentos normativos no campo da Defesa, nos últimos anos, apontam para a relevância da dimensão regional no cálculo estratégico, e o fazem de forma constante e crescente. Por outro, emergem análises que consideram que a movimentação brasileira traduz a perspectiva de que a região é concebida com base em uma perspectiva instrumental, já que os objetivos do país teriam uma envergadura espacial mais ampla. A América do Sul, caso estável e distante de possibilidades de conflitos bélicos diretos entre Estados, constituiria plataforma exequível para pretensões mais ambiciosas do país.

Ainda que respostas a esta questão não figurem em plenitude na presente proposta, o objetivo é ir traçando uma moldura mais geral que permita delinear explicações mais consistentes, afastando-se de ilações celebradas com base em evidências frágeis. No presente caso o objetivo é mais modesto. Trata-se de retomar os acordos e tratados estabelecidos entre os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff com países do Cone Sul da América do Sul, de sorte a verificar se traduzem, efetivamente, certo grau de prioridade regional em dois governos considerados como de orientação mais progressista, menos afeitos ao regionalismo aberto vigente em governos anteriores e talvez por isto, em tese, mais comprometidos com propostas e ações orientadas para o aprofundamento dos liames regionais. De outro modo, o objetivo é verificar se, efetivamente, há uma relevância estratégica da região e dos países do Cone Sul para o Brasil e se esta relevância compreende esforços para a institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Com este propósito este texto apresenta dois eixos condutores. O primeiro refere-se aos acordos e declarações conjuntas entre o Brasil, a Argentina, o Chile, o Paraguai e o Uruguai. Serão analisados os documentos em matéria de defesa firmados entre 2003 e 2014, avaliando se houve continuidade no impulso cooperativo com a região entre os mandatos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, bem como a existência de articulação entre o Ministério da Defesa e o

¹ Agradecimentos especiais aos estudantes de Iniciação Científica Jonathan de Assis e Kimberly Alves Digolin, do GEDES, pelo levantamento e organização dos dados.

² Professor Adjunto da Universidade Estadual Paulista – UNESP, pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional – GEDES, professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Pesquisador 2 do CNPq.

Ministério das Relações Exteriores, um fator que poderia sinalizar acerca da dimensão estratégica da região para o país. Busca-se, assim, verificar se os acordos reforçam o processo de institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano, aspecto que revelaria destaque da região nas ações governamentais brasileiras.

Em seguida, buscar-se-á analisar o campo mais específico da indústria de defesa, observando se a cooperação com os países do Cone Sul também se reflete em acordos nesta seara, através da análise dos principais projetos em que o Brasil tem se envolvido nos últimos governos. Da mesma forma, pretende-se analisar se esse maior ímpeto de cooperação com o Cone Sul se confirma nos projetos de indústria de defesa de natureza bilateral e, especificamente no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano, multilateral.

A chegada dos governos progressistas: uma guinada regional?

A partir de 2003, nota-se uma reorientação da política externa brasileira, caracterizada pela inserção autônoma do Brasil no cenário mundial através da diversificação dos parceiros e das opções estratégicas, a qual Vigevani e Cepaluni (2007) denominaram “autonomia pela diversificação”. A defesa do multilateralismo e o apoio às reformas na Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo na configuração do Conselho de Segurança, são exemplos dessa inclinação.

Essa nova orientação também se fez presente nos assuntos de defesa ao longo de todo o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, priorizando-se a cooperação com o imediato entorno geográfico brasileiro, embora não se tenha deixado de estabelecer acordos com Europa e África. Enquadrando tal perspectiva em um âmbito regional, Briceño (2013) denomina essa orientação como um “modelo autonomista de regionalismo”, cujo formato de alianças em defesa e segurança entre determinado grupo de países tem o objetivo de reduzir assimetrias e evitar subordinação a um hegemon externo.

Ainda que a “sul-americanização da política externa brasileira”³ tenha ocorrido no início da década de 1980 – exemplificada pela criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul, em 1986 – Lula da Silva destacou desde o seu discurso de posse que a grande prioridade da política externa de seu governo seria a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida” (apud LEITE, 2011, p.170), buscando reforçar as relações com os países nas dimensões política, econômica, sociais e de segurança.

³Conceito que engloba os pontos de ruptura para a virada sul-americana da política externa brasileira, apresentado por Maurício Santoro Rocha, na obra “O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI”.

Entre 2003 e 2010, o Brasil assinou cerca de 70 acordos bilaterais e trilaterais, declarações e comunicados conjuntos, memorandos de entendimento e ajustes complementares em matéria de defesa. Durante o primeiro mandato do presidente Lula da Silva foram assinados 21 documentos referentes à temática, 11 deles com países da América do Sul⁴. A partir de 2006, esse número cresceu exponencialmente e, dentre os 48 documentos assinados, 20 envolviam outros países da América do Sul e 14 tinham como parceiros governos europeus. Em contrapartida, foram assinados 25 documentos no primeiro mandato de Dilma Rousseff, 8 deles com países sul-americanos e 10 com a Europa.

No caso da Argentina, apesar do histórico de rivalidades e tensões, “desde o final dos anos 1970 deixaram de considerar o outro entre suas hipóteses de conflito prioritárias, especialmente desde a concretização dos acordos nucleares e das represas construídas no leito do Rio Paraná” (SOARES; SOPRANO, 2014, p. 188). Durante o governo de Lula da Silva, observa-se que a Argentina, no âmbito do Cone Sul, é o país com o qual o Brasil mais manteve relações cooperativas em defesa.

Em 2005, foi assinado o “Acordo Quadro de Cooperação em Matéria de Defesa” entre os dois países, com o objetivo de estabelecer troca de experiências em desenho e gestão de políticas de defesa e de ações nas áreas de planejamento, gestão orçamentária, pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de defesa. O Acordo também destaca o compartilhamento de conhecimentos nas áreas de ciência e tecnologia, a colaboração em assuntos relacionados a equipamentos e sistemas militares na área da indústria da defesa, além de ações conjuntas de treinamento e instrução militar.

O documento aponta os assuntos abordados como “estratégicos” e “de interesse mútuo em matéria de defesa”, destacando a reciprocidade entre os países e o objetivo principal de fortalecer a cooperação política. Ademais, impele os termos “padronização” e “interoperacionalidade” quando discorre sobre a utilização de equipamentos militares, bem como em operações internacionais de manutenção da paz.

Na mesma data, também foi assinado o “Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica na Área da Tecnologia Militar”, com o objetivo de intensificar e regulamentar a colaboração bilateral nas áreas de desenvolvimento, aquisição, manutenção de materiais, fornecimento de tecnologia militar e na elaboração de Projetos de Sistemas de Armas (PSA), além de abarcar possíveis convênios em projetos de interesse comum no âmbito da pesquisa científica e tecnológica.

⁴ Com exceção da Venezuela.

Já em 2008, os presidentes de Argentina e Brasil, Lula da Silva e Cristina Kirchner, respectivamente, assinaram duas declarações conjuntas. Na primeira, após visita de Estado à Argentina, os mandatários renovaram seu compromisso com o Mercosul – apontado como o principal âmbito de integração regional por ambos os países – e abordaram o caráter estratégico da cooperação na área espacial, retomando a decisão de projetar, fabricar e lançar um satélite conjunto. A declaração também apontou a constituição de uma comissão binacional responsável pelo desenvolvimento de um modelo de reator nuclear de potência média que atenda às necessidades dos sistemas elétricos dos dois países e eventualmente da região, além de expressar a intenção de criar uma empresa binacional de enriquecimento de urânio.

No documento, os mandatários também discorreram sobre a criação de um Grupo de Trabalho que buscava identificar e coordenar atividades de cooperação em matéria de defesa entre Brasil e Argentina, tais como a cooperação das indústrias aeronáuticas, além da pesquisa e desenvolvimento conjunto de equipamentos de defesa. Além disso, ressaltaram a necessidade de coordenar os respectivos Ministérios da Defesa, juntamente com a EMBRAER e a Area Material Córdoba (AMC), para viabilizar a venda de aviões para o mercado argentino e o desenvolvimento de projetos aeronáuticos de interesse mútuo. Por fim, os mandatários destacaram a “associação estratégica entre os dois países” e ressaltaram sua “vocaçao de dinamizar o processo de integração bilateral e regional”.

Na segunda declaração conjunta, após visita de Estado ao Brasil, Lula da Silva e Kirchner reiteraram a associação estratégica entre os dois países e seu compromisso com uma integração regional que fortalecesse o diálogo político, apontando a relevância do Mecanismo de Integração e Coordenação Bilateral. Também reconheceram a “importância estratégica, para ambos os países, de uma maior integração de suas indústrias navais”, inclusive indicando a participação do Ministério das Relações Exteriores na coordenação de esforços em busca da complementaridade e da cooperação no campo da indústria naval.

Ademais, a documento também abarca a satisfação dos representantes pela criação da Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN), destaca a importância das discussões sobre a constituição de uma Empresa Binacional de Enriquecimento (EBEN), e notifica a aprovação de 30 projetos nas áreas de reatores e rejeitos nucleares, ciclo de combustível, aplicações nucleares e regulação. No âmbito da Cooperação Aeronáutica, os representantes destacaram a avaliação do fornecimento de partes e componentes aeronáuticos para a indústria brasileira, bem como a busca da viabilidade de inserção de produtos aeronáuticos brasileiros no mercado

argentino. Por fim, ambos ressaltaram a importância da assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas (Unasul).

Em 2009, Lula da Silva e Kirchner assinaram duas outras declarações conjuntas. Na primeira, além de reiterarem a consolidação do Mercosul como principal âmbito de integração da região, também reconheceram a importância da consolidação da Unasul, “que deve se transformar em um fator de unidade e de cooperação na América do Sul, criando sinergias positivas em áreas como a cooperação em matéria de defesa”.

Ademais, o documento ressaltou a elaboração de 28 projetos de integração na área nuclear e a assinatura de um acordo de confidencialidade para a transmissão de normas técnicas por parte da indústria aeronáutica brasileira à fábrica de aviões de Córdoba. Por fim, destacaram a necessidade de trabalhar pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a fim de torná-lo mais eficiente, democrático, transparente e representativo.

Na segunda declaração conjunta assinada em 2010, após visita de trabalho ao Brasil, os mandatários reiteraram a importância da consolidação da Unasul, expressaram a convicção de que os países sul-americanos possuem condições de enfrentar por seus próprios meios os desafios nos campos da defesa e da segurança, e destacaram a necessidade da Unasul adotar um mecanismo de construção de confiança em matéria de defesa e segurança, de modo a “fomentar a cooperação e prevenir tensões”.

Ressaltaram a importância de que os acordos de cooperação militar firmados pelos países da região, em especial os que impliquem algum grau de presença militar de países extrarregionais na América do Sul, sejam acompanhados de garantias formais de que tais acordos não serão utilizados contra a soberania e integridade territorial dos países sul-americanos. Vale ressaltar que o documento traz termos como “complementaridade produtiva” quando discorre sobre as indústrias navais, além de apontar para “parceria estratégica” e “incremento gradual e contínuo da cooperação”.

Em 2010, os presidentes de Argentina e Brasil assinaram nova declaração conjunta específica sobre cooperação nuclear, abordando os progressos da cooperação bilateral para o uso pacífico da energia nuclear e ressaltando que a cooperação bilateral em matéria nuclear constitui um “patrimônio comum irrenunciável da parceria estratégica entre o Brasil e a Argentina”. Também reiteraram sua disposição em fortalecer a cooperação política e técnica nesse setor mediante o aprofundamento da cooperação e a integração entre os respectivos setores nucleares nacionais.

Ademais, destacaram seu “compromisso inequívoco e permanente com o desarmamento e a não-proliferação nuclear e a promoção do direito inalienável de todas as nações ao uso e ao desenvolvimento da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos”, bem como renovaram sua determinação de atuar de maneira conjunta na defesa desses princípios e perante novas iniciativas nesse campo.

Por fim, os mandatários ressaltaram o papel da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) enquanto pilar fundamental da cooperação bilateral em matéria nuclear, e pontuaram que a ABACC tem prestado uma “contribuição única” ao regime internacional de não-proliferação, a qual deve ser reconhecida mediante o fomento da cooperação e do “acesso desimpedido do Brasil e da Argentina às tecnologias sensíveis no campo dos usos pacíficos da energia nuclear”.

Os acordos e declarações conjuntas assinados entre 2003 e 2010 demonstram maior aproximação entre Argentina e Brasil no campo da defesa e segurança. A utilização de termos como “associação estratégica”, “parceria estratégica” e “padronização” são indicativos dessa maior convergência cooperativa, exemplificada pelo estabelecimento de reuniões periódicas⁵, bem como pela concordância quanto ao papel do Mercosul e da Unasul.

Além disso, o maior impulso cooperativo no campo nuclear – iniciado já na segunda metade da década de 1980, quando “a retomada da cooperação preexistente encerrava grande simbolismo, pois implicava assumirem plenamente um setor complexo e sensível, onde continuava a existir forte influência e controle militar nos dois países” (VARGAS, 1997) – reafirma a superação das rivalidades históricas entre ambos.

No caso do Chile, as relações no campo da Defesa e da Segurança Internacional guardam maior distanciamento, considerando-se a não existência de um histórico de rivalidade ou concorrência. Um primeiro passo foi dado em 2007, quando os ministros da Defesa de Brasil e Chile firmaram amplo acordo com o objetivo de promover a cooperação de defesa, com ênfase nas áreas de: investigação e desenvolvimento, apoio logístico, aquisição e obtenção de equipamentos e serviços de defesa; promoção de atividades combinadas, treinamentos e exercícios conjuntos; intercâmbio de conhecimentos na utilização de equipamento militar, nacional e estrangeiro; intercâmbio de conhecimento, experiências e capacitação na área de Operações de Paz; intercâmbio de informação nas áreas de ciência e tecnologia; e intercâmbio acadêmico no âmbito da Defesa.

⁵ Presidenciais a cada 90 dias e entre os Ministérios das Relações Exteriores a cada 45 dias, alternadamente em cada país.

O documento aponta o anseio de ambos os países em fortalecer suas “boas e tradicionais relações”, buscando “contribuir para a paz e prosperidade internacional”. É interessante avaliar que o Acordo especifica as maneiras como essa cooperação ocorrerá, ressaltando a realização de visitas mútuas de delegações de alto nível, estabelecimento de contatos e relações entre as instituições equivalentes de Defesa, visitas de navios e aeronaves militares, e até desenvolvimento de atividades culturais e esportivas.

No mesmo ano, os presidentes de Brasil e Chile, Lula da Silva e Michelle Bachelet, respectivamente, assinaram declaração conjunta após visita oficial ao Chile, onde ambos expressaram satisfação pelo “excelente nível das relações bilaterais fundadas em valores compartilhados” e destacaram a “crescente convergência de enfoques” e o diálogo permanente entre seus Ministros de Relações Exteriores. Ademais, Bachelet destacou a “importância da aliança Brasil-Chile e a renovada etapa de frutífera cooperação estabelecida por seus Governos”.

Manifestaram sua satisfação pelo avanço na negociação de um Memorando de Entendimento que permitirá impulsionar as relações bilaterais no âmbito da Defesa, da cooperação científica e tecnológica, além da cooperação institucional entre as Forças Armadas. Expressaram sua satisfação pelo alto nível de entendimento que alcançaram as indústrias aeronáuticas de ambos os países e, nesse sentido, também manifestaram a disposição de seus Governos para que a ENAER e a EMBRAER intensifiquem suas relações de cooperação.

Por fim, os mandatários destacaram a tradicional cooperação existente entre Chile e Brasil no âmbito de suas atividades na Antártida, em particular quanto ao apoio logístico que entre suas Forças Aéreas, e reiteraram a visão favorável de ambos os países a uma “reforma integral” do Conselho de Segurança da ONU, inclusive ressaltando o “tradicional apoio” chileno à aspiração do Brasil para ocupar um posto como membro permanente no CS. Reiterou-se também o compromisso de ambos os países com a integração sul-americana.

Apesar dos documentos assinados por Brasil e Chile buscarem sempre ressaltar o aspecto cooperativo entre os países no âmbito da defesa, a linguagem empregada é menos enfática do que nos acordos entre Brasil e Argentina, Paraguai e Uruguai. Os documentos não discorrem sobre “parceria estratégica, “amizade” ou mesmo “identidade sul-americana”, embora empregue o termo “aliança Brasil-Chile”.

No que toca à relação com o Paraguai, é preciso destacar a existência de intercâmbios recorrentes entre os dois países, com destaque para a Missão Militar Brasileira de Instrução no

Paraguai, criada em 1948. Uma Missão desta natureza não é usual, e distingue as relações entre os dois países.

Em 2006, Brasil e Paraguai assinaram um Memorando de Entendimento para a participação conjunta das Forças Armadas paraguaias, através de um pelotão de fuzileiros formado por 30 militares, nas atribuições do 6º Contingente Brasileiro na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH). O Memorando ressalta os “laços de amizade e cooperação que caracterizam a relação de suas Forças Armadas”, afirmando que o acordo contribui para o fortalecimento da confiança mútua entre as nações.

Já em 2007, Brasil e Paraguai assinaram o “Acordo Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa” tendo como objetivos: desenvolver uma visão compartilhada de defesa, identificando temas e interesses comuns; promover a análise conjunta da realidade político-estratégica nos âmbitos bilateral, regional e global; intercambiar experiências e perspectivas sobre a organização institucional e a estrutura dos Ministérios da Defesa e das Forças Armadas, bem como sobre a modernização dos sistemas de defesa nacionais; empreender esforços no sentido de identificar parâmetros comuns relacionados com políticas de defesa nacionais e doutrinas militares; e identificar enfoques comuns em temas de defesa e segurança internacional, com vistas à coordenação de posições em foros multilaterais.

O Acordo também inclui: o estabelecimento de ações conjuntas de treinamento e instrução militar; a troca de conhecimentos e experiências adquiridas no campo de operações, utilização de equipamento militar, bem como no cumprimento de operações internacionais de manutenção da paz; o estímulo à coparticipação em missões de paz das Nações Unidas; e o incentivo a cooperação em matéria de planejamento, apoio logístico, aquisição de materiais e serviços.

O documento foi assinado pelos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores de ambos os países e apresenta termos e expressões incisivos quanto ao intuito cooperativo bilateral. Entre eles, afirma-se que Brasil e Paraguai são “guiados pela percepção comum de que a América do Sul é uma região com identidade estratégica própria, que tem valorizado a integração e a cooperação como o principal caminho para superar as dificuldades e promover o desenvolvimento”. Também é interessante avaliar que o documento, além de afirmar que as medidas de fomento da confiança mútua e a transparência de defesa contribuem para a segurança internacional, aponta a sua relevância para a segurança regional como forma de aumentar a estabilidade e salvaguardar a paz.

Outro aspecto do Acordo que merece destaque é a compreensão da diplomacia e da defesa enquanto “dois vetores da ação externa de um Estado, [que] devem atuar em coordenação e sintonia”, apontando ainda que os esforços bilaterais e sub-regionais são essenciais para o fortalecimento da solidariedade. Os países também reafirmam o compromisso com os princípios de não-intervenção e manifestam a intenção de promover uma “eficaz cooperação bilateral na área de defesa”, com base na consideração conjunta de questões de interesse mútuo e preservando os canais de entendimento já existentes.

Na mesma ocasião, também foi assinado o “Mecanismo 2 + 2 de Consulta e Avaliação Estratégica” entre os Ministérios da Defesa e os Ministérios das Relações Exteriores de Brasil e Paraguai, estabelecendo um foro diplomático-militar dedicado à consideração conjunta da realidade político-estratégica regional e global. Em síntese, o Mecanismo busca proporcionar o intercâmbio de ideias e informações relacionadas ao assunto, além de estabelecer as grandes linhas da cooperação bilateral no âmbito da defesa e da segurança internacional.

Ainda em 2007, os presidentes de Brasil e Paraguai, Lula da Silva e Nicanor Duarte Frutos, respectivamente, assinaram uma declaração conjunta na qual ressaltaram que as relações bilaterais se encontram em um “elevado nível de entendimento político e econômico, reafirmando a qualidade da associação entre ambos os países”. Assinalaram a importância atribuída pelos dois governos à integração sul-americana e ressaltaram que o projeto de uma América do Sul integrada deve sustentar-se em processos de integração sub-regional consolidados, que contemplem os interesses de todos e considere as assimetrias existentes.

Os mandatários manifestaram satisfação pelos avanços em prol do fortalecimento da cooperação bilateral em temas militares e de defesa e pelo elevado grau de entendimento nesta matéria entre os dois países. Por fim, os representantes destacaram as iniciativas de incorporação de militares paraguaios aos contingentes brasileiros na MINUSTAH e reafirmaram seu compromisso a favor do fortalecimento do multilateralismo, com a reforma das Nações Unidas e com a democratização das instâncias decisórias multilaterais – onde o Paraguai manifestou apoio ao pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança.

Apesar do menor número de Acordos e declarações conjuntas, quando em comparação com a Argentina, é possível notar uma linguagem mais incisiva nos documentos assinados com o Paraguai. Ao apontar um “novo aprofundamento” na cooperação bilateral na área de defesa, inclusive com o compromisso de “abstenção da ameaça do uso da força”, indicam clara convergência.

Ademais, é importante ressaltar que os documentos supracitados foram assinados em meio aos primeiros pedidos de revisão do Tratado de Itaipu, por parte do presidente paraguaio Nicanor Frutos, em janeiro de 2007. Ou seja, em um contexto de tensão entre os países acerca do reajuste do preço da energia vendida ao Brasil, os governos encontraram na cooperação em defesa um meio de entendimento, talvez pelo receio paraguaio de uma retaliação, talvez como endosso para o acato de sua demanda.

Em relação ao Uruguai, em 2009, os presidentes de Brasil e Uruguai, Lula da Silva e Tabaré Vázquez, respectivamente, assinaram declaração conjunta cujo destaque foram as “excelentes relações” entre o Brasil e o Uruguai, “que têm a marca da proximidade geográfica, da história comum, da identidade de valores e da ampla convergência de ideais e de interesses”. Ressaltaram, ademais, a necessidade de manter o frequente e fluido entendimento em nível presidencial e em todos os demais níveis de Governo.

Os mandatários reiteraram compromisso com a promoção da paz e da segurança internacional, e pontuaram a necessidade de se avançar em uma reforma da Organização das Nações Unidas, especialmente no Conselho de Segurança. O presidente Lula da Silva agradeceu o “reiterado apoio uruguaio à aspiração brasileira de ocupar assento permanente no Conselho”. Já no âmbito regional, apontaram como fundamental o aprofundamento do processo de integração no Mercosul – principal âmbito de integração regional para ambos os países – e reconheceram a importância da consolidação da Unasul, “que deve se transformar em fator de unidade e cooperação na América do Sul”.

Em 2010, os Ministérios da Defesa de Brasil e Uruguai assinaram o “Acordo sobre Cooperação no âmbito da Defesa”, visando: promover a cooperação em assuntos relativos à Defesa, com ênfase nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de defesa; compartilhar conhecimento e experiências adquiridas no campo de operações, de utilização de equipamento militar de origem nacional e estrangeira e do cumprimento de operações internacionais de manutenção de paz; compartilhar conhecimento nas áreas da ciência e tecnologia; promover ações conjuntas de treinamento e instrução militar, exercícios militares combinados e o correspondente intercâmbio de informação; e colaborar em assuntos relacionados a equipamentos e sistemas militares.

É interessante avaliar que os documentos apontam o “desejo de que a cooperação mútua no âmbito da Defesa contribua para o desenvolvimento das relações entre ambos os países”, além de ressaltar “identidade de valores e interesses existente entre Brasil e Uruguai, inclusive citando uma “visão comum acerca da integração sul-americana”.

No caso do governo de Dilma Roussef, há singularidades que o circundam, dado que esteve envolto em um cenário interno e externo menos propício do que o de seu antecessor, haja vista o acirramento da crise financeira internacional, as revoltas no Oriente Médio, as revelações de espionagem por parte da Agência de Segurança Nacional estadunidense e as insatisfações em âmbito nacional, culminadas nas passeatas de junho de 2013.

Em decorrência desse contexto mais conturbado, e sem deixar de considerar as diferenças nas personalidades dos mandatários⁶, é possível apontar certo retraimento da política externa brasileira a partir de 2011, fato que também se fez sentir nos aspectos de cooperação em defesa. Durante os quatro anos de governo foram assinados 25 acordos, declarações e comunicados conjuntos em matéria de defesa – uma redução de quase 50% quando comparado ao segundo mandato de Lula da Silva.

Na relação com a Argentina, em 2011, as presidentes de Argentina e Brasil, Cristina Kirchner e Dilma Rousseff, respectivamente, assinaram declaração conjunta notando os “excelentes vínculos” existentes entre as Forças Armadas dos países, ressaltando o programa anual de intercâmbio, cursos, estágios e visitas, além das diversas operações realizadas em conjunto. No documento, as mandatárias apontaram a “aliança estratégica” como “pedra fundamental para o êxito do projeto comum de integração”, destacando a constituição da Unasul como fator de unidade e de cooperação na América do Sul, e o Mercosul como principal âmbito de integração política, social, econômica e comercial da região.

Coincidiram quanto à importância prioritária de democratizar os foros de governança global, fortalecer o multilateralismo e avançar o processo de reforma das Nações Unidas. Nesse contexto, concordaram sobre a importância de reformar o Conselho de Segurança das Nações Unidas e determinaram que ambas as Chancelarias devem intensificar mecanismos bilaterais de consulta sobre temas relativos à agenda e ao funcionamento das Nações Unidas e, especialmente, do Conselho de Segurança.

As representantes ratificaram a vigência dos mecanismos de integração e coordenação da cooperação bilateral e determinaram atenção prioritária ao desenvolvimento de novos projetos que consolidem uma “vigorosa agenda de cooperação na área social”, além da aceleração e intensificação dos projetos existentes nas áreas estratégicas de cooperação nuclear, espacial, defesa, indústria naval, indústria aeronáutica, entre outras. Ademais, reafirmaram a

⁶ “A tomada de decisão de líderes é influenciada por ‘suas características pessoais, incluindo passado social e educacional, experiências anteriores, ambições e visão de mundo’ (NEACK, 2008 apud CORNETET, 2014).

decisão de elevar o nível e aprofundar o diálogo político-estratégico e de cooperação em áreas de políticas de defesa.

Por fim, reiteraram que a cooperação bilateral em matéria nuclear “constitui um patrimônio comum irrenunciável da parceria estratégica entre o Brasil e a Argentina”, manifestaram satisfação com os avanços logrados nos diversos projetos da Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN), e salientaram a particular relevância da área de reatores de pesquisa de múltiplos propósitos, em que se identificou a semelhança nos projetos de ambos os países, o que “abre a perspectiva de uma cooperação de grande impacto para o desenvolvimento dos respectivos setores nucleares”.

Em 2013, em declaração conjunta, os Ministérios da Defesa de Argentina e Brasil reafirmaram a importância da relação estratégica em matéria de defesa como “eixo constitutivo da integração em nível regional” e reiteraram sua convicção de que o “processo de integração bilateral, como uma política e estado em ambos os países, é fundamental para alcançar as altas aspirações de consolidação da América do Sul como uma zona de paz”.

O documento também apontou o compromisso bilateral com a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em consideração as “características sub-regionais e nacionais e que contribua com o fortalecimento da unidade da América do Sul, a partir do âmbito estratégico da Unasul”. Manifestaram satisfação pela sinergia de trabalho nos projetos de cooperação para “interoperabilidade do equipamento e a tecnologia de defesa”, e acordaram compatibilizar de forma progressiva as ações de cooperação bilaterais desenvolvidos em nível multilateral.

Ademais, os ministros ressaltaram o caráter estratégico da cooperação Argentina-Brasil no marco mais amplo do estabelecimento de uma base industrial de defesa na América do Sul e destacaram a importância dos projetos conjuntos para o desenvolvimento de novos produtos. Ressaltaram o constante incremento da atividade no âmbito combinado entre as Forças Armadas dos países, inclusive em nível de exercícios navais, terrestres e aéreos, a exemplo das operações Fraternal, Guarani e Cruzex. Destacaram também o projeto ‘Normas de Elaboração de Publicações de Doutrina Combinada para a Ação Militar das Forças Armadas de Argentina e Brasil’, realizado pelos Estados Maiores Conjuntos.

Os ministros recordaram o interesse argentino pela aquisição de um lote de veículos blindados Guarani, desenvolvido e produzido no Brasil, e ratificaram a importância estratégica do desenvolvimento do avião abastecedor KC-390 no marco da cooperação internacional entre Brasil e Argentina, conjuntamente com outros países. Além disso, os ministros concordaram

com a necessidade de impulsionar a cooperação em defesa cibernética e a criação de um subgrupo bilateral no tema, acordaram seguir impulsionando o trabalho conjunto no marco do CDS e destacaram a importância da criação da Escola Sul-americana de Defesa.

Em 2013, os Ministros da Defesa reafirmaram seu compromisso no contínuo fortalecimento e dinamização da cooperação bilateral, tanto na política de defesa como na política industrial para o setor; expressaram compromisso com o fortalecimento da identidade sul-americana de defesa, no marco do CDS; e saudaram a proposta de criação da ESUDE, destacando que o aspecto descentralizado da Escola promove o intercâmbio entre especialistas e profissionais da região, fomentando o diálogo e a cooperação. Ressaltaram a importância estratégica da cooperação na área industrial, que promove a integração e fortalecimento das capacidades produtivas dos países da região.

Em concordância sobre a necessidade de impulsionar a cooperação em defesa cibernética, os Ministros destacaram a realização da I Reunião do Subgrupo de Trabalho Bilateral em Cooperação de Defesa Cibernética. Ademais, Celso Amorim confirmou o interesse brasileiro em participar da Força de Paz Conjunta Combinada Cruz Del Sur. Os ministros reiteraram a importância de manter o Atlântico Sul como um oceano de paz, livre de armas nucleares e de hostilidades externas. Consideraram o fortalecimento contínuo da ZOPACAS como um importante instrumento.

Em 2014, os Ministros da Defesa de Argentina e Brasil assinaram a “Aliança Estratégica em Indústria Aeronáutica” que garantirá base jurídica e política para a ampliação de projetos conjuntos no setor aeronáutico. Tem como objetivo integrar e fortalecer os setores industriais de defesa dos dois países. Para estímulo do setor produtivo dos dois países, figuram no documento a possibilidade de adoção de medidas como a identificação de potenciais alianças industriais, a elaboração de novos projetos conjuntos e a geração de demanda antecipada de produtos capazes de propiciar economia de escala.

A partir da análise dos documentos assinados é interessante destacar o ímpeto em reafirmar a relação cooperativa entre Argentina e Brasil logo no primeiro ano de mandato de Dilma Rousseff, cabendo ressaltar que sua primeira viagem internacional foi justamente para o país vizinho. Além disso, os documentos também demonstram continuidade quanto ao relacionamento já conservado durante o governo de Lula da Silva, inclusive com novos projetos conjuntos e compromissos de aprofundamento da cooperação, principalmente no setor aeroespacial, nuclear e da indústria de defesa.

A linguagem adotada também vai nessa direção, com destaque para os termos “aliança estratégica”, “amizade” e “identidade sul-americana em matéria de defesa”. Ademais, cabe pontuar a coordenação de posições frente às atividades de espionagem estadunidenses em prol da segurança de informações estratégicas no subcontinente, bem como a manutenção de reuniões semestrais entre Chefes de Estado e reuniões trimestrais entre Ministros das Relações Exteriores, da Economia e Fazenda, e da Indústria e Comércio. Entretanto, vale indicar que esse maior ímpeto cooperativo não alcançou patamar pleno de superação de desconfianças, como no caso do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB).

No caso do Uruguai, em 2011, os presidentes de Brasil e Uruguai, Dilma Rousseff e José Mujica, assinaram comunicado conjunto onde reafirmaram compromisso prioritário com a consolidação do Mercosul, destacando seu papel estratégico para a integração regional. Os representantes também afirmaram que o Acordo de Cooperação no âmbito da Defesa firmado em 2010 “reflete o alto grau de confiança mútua e constitui marco importante para o diálogo estratégico entre Brasil e Uruguai na matéria”.

Comprometeram-se igualmente a aprofundar o intercâmbio de experiências sobre políticas de defesa, promoção de operações conjuntas de treinamento, exercícios conjuntos e intercâmbio de professores e alunos das instituições militares. Reconheceram com satisfação a realização da “Operação Atlantis” entre as Marinhas e a “Operação URUBRAS” entre as Forças Aéreas, assim como o apoio prestado pela Marinha do Brasil à Marinha do Uruguai na manutenção de aeronaves e embarcações.

Ademais, os mandatários reafirmaram seu compromisso de dar seguimento às reuniões presidenciais periódicas tendentes a fortalecer ainda mais a “associação estratégica” por intermédio de diversos projetos de integração, complementação produtiva e de cooperação. Por fim, a presidente Rousseff agradeceu o reiterado apoio uruguaio ao pleito brasileiro de ocupar assento permanente em um Conselho de Segurança reformado, assim como o presidente Mujica agradeceu por sua vez, o apoio do Brasil à candidatura do Uruguai a assento não-permanente para o biênio 2016-2017.

Em relação ao Chile, em 2014 os Ministros da Defesa de Brasil e Chile assinaram comunicado conjunto ressaltando a importância de continuar os esforços para fortalecer o Conselho de Defesa Sul-Americano como “espaço adequado para o aprofundamento da cooperação e a criação gradual de uma visão regional comum em defesa”. Os Ministros também saudaram a recente institucionalização da Escola de Defesa americano (ESUDE), cujo “formato

descentralizado reflete o princípio do respeito pela pluralidade, que deve caracterizar a cooperação de defesa sul-americana”.

Além disso, os Ministros expressaram satisfação com os resultados, no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano, relativos à transparência nos gastos militares, promoção da confiança e estabelecimento gradual de uma base industrial de defesa sul-americana. No plano bilateral, identificaram as seguintes áreas de cooperação: indústria militar, área e naval, inclusive por meio de projetos conjuntos; defesa cibernética; experiência em operações de manutenção da paz em África; intercâmbio acadêmico entre instituições e Estados-Maiores; formação de recursos humanos; exercícios navais e aéreos.

Por fim, “como resultado do excelente estado das relações bilaterais”, ambos os Ministros concordaram em implementar um Mecanismo Ministerial Anual de Consultas Políticas em Matéria de Defesa, com a finalidade de que o diálogo entre Brasil e Chile nessa área se mantenha no mais alto nível. Nota-se um teor mais assertivo em relação à cooperação e à visão regional comum em defesa, que não estavam presentes nos acordos assinados durante o governo de Lula da Silva. Exemplo disso, é a ratificação do interesse brasileiro em participar da Força Combinada de Paz “Cruz del Sur”, entre Argentina e Chile.

Uma Indústria de Defesa Sul-Americana?

Ao considerarmos a atual conjuntura do setor de defesa do Brasil – que abarca relevantes discussões sobre reaparelhamento das Forças Armadas e redefinição de políticas públicas e programas do governo para o setor –, bem como a posição que o país ocupa no âmbito regional, os debates que permeiam a questão da Base Industrial de Defesa (BID) ganham relevo. Tal importância decorre, principalmente, do fato de o crescimento da Indústria de Defesa enquanto segmento econômico ser considerado “um dos três eixos estruturantes da trajetória de capacitação nacional para a defesa” (AMARANTE, 2012).

No contexto sul-americano, a indústria de defesa é marcada por uma forte assimetria em favor do Brasil, ao mesmo tempo em que não são desprezíveis as capacidades das indústrias de Argentina e Chile. Durante o período de 2006 a 2010, o Brasil destacou-se como o maior exportador de material de defesa sul-americano, tendo como maior destino de produtos dentre os países da América do Sul e Central. Durante o período destacado, o valor médio por ano movimentado através das exportações foi de US\$ 97 milhões⁷.

⁷ Os valores estão expressos sob a constante dos preços de 1990.

Ao mesmo tempo, Chile e Venezuela despontam como os principais importadores de material de defesa na região durante o mesmo período. Por ano, em média, as importações de Chile eram de US\$ 589 milhões, enquanto que os valores das importações venezuelanas atingiram os US\$ 740 milhões anuais.

Durante o período de 2011 a 2014, o valor da média anual de exportações brasileiras sofreu uma retração de 30% em relação ao período anterior, chegando aos níveis de US\$ 29,5 milhões anuais, enquanto que a média por ano das importações chilenas e venezuelanas durante o período, de maneira contrária, apresentou crescimento (de 6% e 20%, respectivamente).

Dessa forma, entende-se que, apesar do nível de exportação da indústria brasileira, grande parte da demanda da região é atendida pelo mercado extra regional, o que pode ser explicada pela incapacidade tecnológica da indústria regional em atender as demandas das Forças Armadas locais. Nesse sentido, nota-se que, entre 2001 e 2010, o volume de importações por parte de países como Brasil, Chile, e Venezuela aumentou de maneira significativa.

Nesse sentido, ao considerarmos que a porcentagem dos gastos militares desses países em relação ao PIB pouco foi alterada pelo aumento das importações durante o período de 2007 a 2014, Tanaka (2013) sugere que pode haver uma demanda reprimida por produtos bélicos na América do Sul, que poderia ser parcialmente suprida e beneficiada por meio da cooperação industrial sul-americana em matéria de defesa.

Uma iniciativa dessa natureza enquadrar-se-ia no modelo de regionalismo produtivo idealizado por Briceño (2013), que prevê o desenvolvimento industrial conjunto baseado no princípio da solidariedade em prol das economias locais. Ademais, propõe utilizar as capacidades endógenas de cada país para promover a diversificação produtiva, “mas partindo da premissa de que a busca da diversificação não contradiz a conquista de mercados mundiais e a atração do investimento estrangeiro” (BRICEÑO, 2013).

Iniciativas recentes no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) tem buscado promover uma maior integração entre as indústrias de defesa da região. Iniciativas como a da aeronave de treinamento (UNASUR-I) e a do Veículo Aéreo Não Tripulado (VANT) regional objetivam a cooperação industrial em matéria de defesa para o desenvolvimento de produtos de defesa regionais.

Contudo, os esforços em nível regional ainda são tímidos quando comparados ao modelo de importações de produtos e serviços condicionados pela assimetria tecnológica. Apesar disso, alguns países da região têm adotado políticas de busca por novas tecnologias através de acordos que preveem a transferência tecnológica.

Nesse sentido, as práticas que o Brasil adotou especialmente a partir do segundo mandato do presidente Lula têm se alinhado à postura supracitada. Portanto, além de observar os acordos elaborados em nível regional no âmbito do CDS, cabe analisar as principais características adotadas pelo Brasil em alguns de seus grandes projetos estratégicos no contexto da indústria de defesa. Para tanto, deve-se ter em mente a natureza política das decisões tomadas no campo de material de defesa, uma vez que é o Estado que regulamenta as relações de exportação das empresas, além de se distinguir como o principal dinamizador do setor por conta do volume de compras que realiza.

Em 2013, através de uma Declaração Conjunta emitida após encontro bilateral dos ministros da Defesa de Argentina e Brasil, a parte argentina reforçou o interesse de seu país em adquirir um lote dos veículos blindados Guarani⁸.

No que concerne aos projetos previstos para atualizar os arsenais da Força Aérea Brasileira (FAB), cabe o destaque para três: o desenvolvimento do míssil ar-ar A-Darter, a construção de uma aeronave de transporte militar, e o programa de aquisição de aeronaves de combate.

Desde 2006, o Projeto A-Darter tem o objetivo de desenvolver, em conjunto com a República da África do Sul, um míssil ar-ar de curto alcance, a fim de atender às demandas relacionadas aos desafios dos combates aéreos. O desenvolvimento do míssil A-Darter assegura a Força Aérea Brasileira enquanto desenvolvedor de um míssil de última geração de defesa aérea para as aeronaves de superioridade aérea da FAB, o que pode beneficiar a indústria nacional para o desenvolvimento de sistemas bélicos com alto grau tecnológico.

Diferentemente dos outros grandes acordos extra regionais, a parceira com o governo sul-africano propõe um trabalho conjunto para o desenvolvimento de um armamento benéfico para ambos. Da mesma forma, África do Sul e Brasil destacam-se como parceiros em diversas outras temáticas das relações internacionais. A articulação política e econômica no âmbito do IBAS e do BRICS ilustra o grau de proximidade entre os dois países, além de demonstrar uma aproximação em nível de relações sul-sul.

O segundo grande projeto estratégico da FAB é o KC-390, que é, fundamentalmente, uma aeronave de transporte militar e reabastecimento em voo desenvolvida com a finalidade de substituir as aeronaves C-130 Hércules, datadas de 1970, utilizadas pela FAB. Tendo iniciado o projeto em 2009, o primeiro protótipo da aeronave de transporte foi apresentado no

⁸ Apesar do interesse demonstrado pela Argentina na aquisição de unidades do blindado Guarani, a recente aproximação desse país com a China ameaça a consolidação da compra da viatura blindada brasileira.

final de 2014, mesmo ano em que a FAB assinou um contrato com a Embraer para a aquisição de 28 unidades do KC-390. Estima-se que tenham sido empenhados R\$ 7,2 bilhões para a compra do primeiro lote de aeronaves.

Diferentemente de outros projetos desenvolvidos na área aeronáutica, o programa do KC-390 contou com a parceria de Argentina, Portugal e República Tcheca no desenvolvimento e fabricação de parte da estrutura da aeronave. O KC-390 deve constituir-se em uma das mais importantes ferramentas da FAB para cumprir sua missão constitucional, além de prover a mobilidade estratégica às Forças Armadas, conforme estabelecido na END.

Por ocasião da cerimônia de lançamento do KC-390, em outubro de 2014, os ministros da Defesa de Argentina e Brasil firmaram um importante acordo para fortalecer a cooperação aeronáutica, denominado “Aliança Estratégica em Indústria Aeronáutica”. Com vistas ao estímulo do setor produtivo dos dois países, o documento possibilita a adoção de medidas como a identificação de potenciais alianças industriais, a elaboração de novos projetos conjuntos e a geração de demanda antecipada de produtos capazes de propiciar economia de escala.

A medida pode ser compreendida enquanto um entendimento da importância estratégica que o vizinho exerce em suas respectivas políticas industriais. O modelo de eventuais acordos firmados no âmbito dessa Aliança pode transbordar para o nível regional e influenciar aproximações dessa natureza no âmbito do CDS, o que impactaria positivamente no processo de integração industrial em matéria de defesa.

O terceiro grande projeto da FAB data de 2001, quando o Comando da Aeronáutica iniciou a seleção das empresas ofertantes de equipamento compatíveis com os requisitos definidos para a aquisição de novas aeronaves, necessárias por conta da desativação dos F-103 Mirage III. Definida a aeronave, no caso o modelo sueco Gripen NG, a expectativa é que possa atender também o mercado regional. No final de 2014, o ministro da Defesa argentina, Agustín Rossi, anunciou a decisão do governo da Argentina de iniciar as negociações para aquisição de 24 unidades do Gripen NG. Nesse sentido, também se discute acerca de uma eventual participação argentina na produção das aeronaves, que pode concretizar-se sobretudo pelo estreitamento político-estratégico que existe entre os países no âmbito bilateral.

Em nível regional, as iniciativas que traduzem os esforços para a cooperação em matéria de indústria de defesa são os projetos da aeronave de treinamento Unasur-I e do Veículo Aéreo Não-Tripulado (VANT). A concepção de uma aeronave comum aos países da Unasul para o treinamento de pilotos foi proposta pela Argentina, em 2011. Assim, o Plano de Ação do CDS

de 2012 prevê a conformação de um Grupo de Trabalho composto por especialistas com o objetivo de elaborar um plano para a produção da aeronave.

Desde então, o projeto tem sido encabeçado pela Argentina (Brasil, Chile, Equador, Peru e Venezuela são os corresponsáveis), em específico pela Fabrica Argentina de Aviones (FAdeA). No ano de 2014 foi criada a empresa UnasurAero S.A. para gerenciar e organizar o projeto, especialmente no encaminhamento dos pagamentos às empresas participantes.

A expectativa é que sejam produzidas no curto prazo as unidades demandadas no início do projeto. O projeto já conta com a demanda inicial de 92 aeronaves, sendo que 50 deverão ser adquiridas pela Argentina, 24 pela Venezuela e 18 pelo Equador. Apesar de contribuir com o desenvolvimento do projeto, o Brasil não planeja adquirir nenhuma unidade por não estar em fase de substituição de sua frota de treinamento.

Segundo informações do Ministério da Defesa⁹, a fase de desenvolvimento do projeto terá um custo de aproximadamente US\$ 60 milhões. Atualmente, a iniciativa do Avião Regional de Treinamento está na fase de prospecção de financiamento. Ainda, está prevista a participação brasileira em mais de 60% dos subsistemas, enquanto que as empresas argentinas deverão participar com 28%, e as equatorianas e venezuelanas com 5% cada.

A atual dimensão e configuração do projeto denota a assimetria existente entre as indústrias de defesa regionais. A tendência à maior dependência das empresas brasileiras pode se justificar pela participação destas no desenvolvimento de práticas e tecnologias em grandes projetos articulados pelo governo brasileiro, como é o caso do programa FX-2.

Em relação ao projeto do VANT regional, o Plano de Ação de 2013 do CDS aponta o Brasil como país responsável pela criação de um grupo de especialistas para elaborar um projeto para o VANT. Da mesma forma, os planos de ação de 2014 e 2015 apenas propõem a manutenção dos trabalhos do Grupo criado em 2013. Os países ainda avançam em questões técnicas e operacionais da aeronave. Destaque-se, contudo, a expertise que a indústria brasileira possui no desenvolvimento de aeronaves não tripuladas. Atualmente, a empresa Harpia (joint-venture firmada entre a Avibrás, a Embraer e a AEL Sistemas) tem trabalhado no desenvolvimento de um VANT nacional para emprego em missões de reconhecimento.

Como apontam Dagnino e Campos Filho (2007), em virtude de seu grau de industrialização, e por ter possuído, entre meados dos anos 1970 até o final da década de 1980, uma das maiores indústrias de defesa dos então países do Terceiro Mundo, o Brasil é também

⁹ Brasil contribui em produção de aeronave sul-americana. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/06/brasil-contribui-em-producao-de-aeronave-sul-americana>> Acesso em 16 abr. 2015.

o detentor do maior potencial de P&D e produção militar. Ainda, destaca-se o papel dos grandes projetos articulados pelo governo brasileiro enquanto fator motivador da cooperação industrial em nível regional. Apesar da predominância de acordos extra regionais, a capacitação da indústria brasileira através dos processos de *offset* beneficiaria, do médio ao longo prazo, entendimentos em nível regional para cooperação na indústria de material de defesa.

Em outras palavras, a aquisição por parte da indústria brasileira de capacidade para a fabricação de sistemas de armas de maior intensidade tecnológica, que atualmente são importados pelas Forças Armadas sul-americanas, pode intensificar o volume de projetos cooperativos em matéria de indústria de defesa no âmbito do CDS. Os atuais projetos desenvolvidos no contexto regional demonstram a importância das capacidades industriais brasileiras para o encaminhamento dos acordos de cooperação regionais.

De acordos e tratados até às ações

A partir da análise dos documentos assinados, é possível depreender algumas considerações. Em primeiro lugar, a quantidade de acordos assinados em cada um dos mandatos de Lula da Silva com países do Cone Sul foi superior aos do primeiro mandato de Dilma Rousseff, além de abarcar todos os países do conjunto. Embora a inexistência de acordos ou declarações entre Brasil e Paraguai durante o governo de Dilma Rousseff possa ser compreendida pela deposição do presidente Fernando Lugo e posterior conturbação no âmbito do Mercosul e Unasul, é necessário também avaliar a redução quantitativa de visitas aos países do Cone Sul, inclusive para a Argentina, com a qual manteve estreitos laços.

Com relação à linguagem utilizada e ao teor dos documentos, nota-se que foram assinados mais acordos sobre cooperação em matéria de defesa durante o governo Lula da Silva. Apesar de Dilma Rousseff ter dado sequência aos primeiros estreitamentos iniciados no governo imediatamente anterior, alguns autores classificam sua política externa enquanto “contenção na continuidade”, pois “embora tenha mantido a continuidade no que tange à busca dos objetivos nacionais de autonomia e de desenvolvimento, se tornou menos propositiva e menos ousada” (CORNETET, 2014, p.140).

Ademais, no período Lula da Silva é possível notar maior articulação entre o Ministério da Defesa e das Relações Exteriores, uma vez que também houve assinatura de acordos sobre cooperação em defesa assinados pelo Ministério das Relações Exteriores, como é o caso do Acordo firmado em 2005 com a Argentina. Como exemplo dessa maior articulação também vale destacar o Acordo com o Paraguai em 2007, que foi firmado por ambos os ministérios e traz a linguagem mais assertiva de todos os documentos analisados no presente artigo.

Entretanto, vale ressaltar que os acordos mais técnicos foram assinados pelos Ministros da Defesa.

Já no governo Dilma foi mais frequente o Ministério da Defesa encabeçar assuntos de cooperação em defesa, através de comunicados conjuntos e do Acordo de “Aliança Estratégica em Indústria Aeronáutica” com a Argentina, único acordo firmado no período com algum país do Cone Sul.

Os acordos e declarações celebrados são parte necessária de um processo de aprofundamento cooperativo na região. Observando-se desde uma perspectiva das proposições oriundas do governo brasileiro, são visíveis as distinções em termos de intensidade entre os governos Lula da Silva e Dilma Roussef em empreendimentos voltados à ampliação da cooperação em Defesa no âmbito regional. Ainda que no caso do primeiro os avanços no campo tenham sido maiores, o resultado final, do ponto de vista da concretização das propostas, é que há um saldo modesto, pelo menos até o presente.

Ainda que o peso dos acordos e declarações não possam ser considerados como suficientes, e não são, podem-se anotar duas considerações mais gerais. A primeira é que o esforço cooperativo ainda pouco passa pela órbita do Conselho de Defesa Sul-Americano, já que as possibilidades são apontadas preponderantemente em articulações bilaterais. A segunda é que o objetivo estabelecido pelo referido Conselho de estabelecimento de uma Indústria de Defesa regional é por ora claramente incipiente e por duas principais razões: a disparidade regional de capacidade industrial no campo da Defesa, fortemente concentrada no Brasil e o esforço brasileiro em não reduzir tais assimetrias, ao revés, buscar constituir um mercado regional para os produtos brasileiros, com participação residual dos demais países, com relativa exceção à posição da Argentina.

Em conjunto, estas características são indicadoras de que na percepção e nas ações brasileiras a região não ocupa uma posição de efetiva prioridade. Não se trata de reduzir a relevância da região nos propósitos dos dois governos em tela, e sim entender que não é a região o foco da atuação externa, tampouco no campo da Defesa e da Segurança Internacional, ainda que se registrem as iniciativas celebradas. A consequência, e também causa, é que o Brasil não vem atuando fortemente para aprofundar a institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano e sua posição é a de um player regional pouco engajado, pelo menos nestes primeiros anos de experimento regional na área.

Referências Bibliográficas

- AMARANTE, José C. A. (2012), A base industrial de defesa brasileira. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- ARON, Raymond. (2002), Paz e guerra entre as nações. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- BRASIL. (2008), 'Estratégia Nacional de Defesa' (Brasília: Ministério da Defesa), http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf.
- BRICEÑO-RUIZ, José. O regionalismo latino-americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos. IN: Relações internacionais: olhares cruzados / Corival Alves do Carmo [et al]. – Brasília: FUNAG, 2013. p. 193-238.
- CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008), volume II. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2009.
- CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. Revista Conjuntura Austral. Rio Grande do Sul, Vol. 5, nº. 24, 2014. p. 111-150.
- DAGNINO, R. P.; CAMPOS FILHO, L. A. A revitalização da indústria de defesa brasileira. análise da alternativa Cooperação Sulamericana europeia. VÉRTICES, v. 9, n. 1/3, jan./dez. 2007.
- LIMA, Raphael Camargo; SOARES, Samuel Alves. No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa. IN: Relações internacionais: olhares cruzados / Corival Alves do Carmo [et al]. – Brasília: FUNAG, 2013. p 315-350
- PERSSE, Luiz Felipe. As relações internacionais Brasil-Paraguai: o contencioso de Itaipu e os discursos do governo Lula da Silva. Porto Alegre, 2011. Disponível em <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/1939/1/000433238-Texto%2bCompleto-0.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.
- SOARES, Rodrigo Lima Baena. A Base Industrial de Defesa brasileira e a política externa. In: Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – v.1, n.1, março de 2015.
- SOARES, Samuel Alves; SOPRANO, Germán. Políticas de defesa de Argentina e Brasil no começo do Século XXI: entre a confiança mútua e as culturas estratégicas em dissonância. IN: PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos, VIEIRA, Noemia Ramos, SIMONETTI, Mirian Cláudia Lourenção (organizadores). Relações internacionais contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas /. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.
- TANAKA, A. P. O Conselho de Defesa Sul-americano. Objetivos e interesses do Brasil. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2013. (pg. 222-238).
- VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, vol.40, nº1, 1997.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, nº2, 2007. p.273-335