

## O BRASIL NA COMUNIDADE DE DEFESA SUL-AMERICANA

Gustavo Gordo de Freitas

Etiene Villela Marroni

### RESUMO

O escrito tem como objetivo compreender de que forma o Brasil se insere na política sul-americana de defesa e se seu exercício de liderança seria a solução adequada e necessária ao melhor desenvolvimento da região. Os Complexos Regionais de Segurança são ferramentas úteis para o nível regional pois grande parte das ameaças percebidas pelos Estados está nas proximidades, uma vez que um conflito é mais provável nas fronteiras do que entre Estados distantes. Neste sentido, observamos sua participação na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano com o fito de aproximar o estudo aqui sugerido da realidade fática. Quanto à estrutura de nosso texto, iniciaremos com uma breve explicação sobre a Teoria dos Complexos Regionais, conforme apresentada por Mara Aparecida Freitas de Oliveira. Optamos ainda por trazer em seu bojo breve resumo da exposição de Maria Regina Soares de Lima e de Carlos Milani que explicitam que os processos de integração na América Latina se dão como uma forma de confrontar a hegemonia norte-americana e de se buscar meios (e por meios) cooperativos de diminuir a dependência dos Estados latino-americanos com os Estados Unidos. Os resultados indicam a insuficiente tomada de liderança por parte do Brasil e o não necessário reconhecimento deste por parte de outros países da região como um líder aí, o que levou a uma execução trôpega do plano inicial de instaurar uma comunidade de defesa regional.

Palavras-Chave: Complexo Regional de Defesa. Comunidade de Defesa. América do Sul. Defesa Nacional. Segurança Internacional.

### ABSTRACT

The purpose of this paper is to understand how Brazil fits into the South American defense policy and whether its exercise of leadership would be the appropriate and necessary solution for better development in the region. Regional Security Complexes are useful tools at the regional level as most of the threats perceived by states are nearby, as conflict is more likely at borders than between distant states. In this sense, we observe his participation in the

construction of the South American Defense Council with the aim of bringing the study suggested here closer to the factual reality. As for the structure of our text, we will begin with a brief explanation of the Theory of Regional Complexes, as presented by Mara Aparecida Freitas de Oliveira. We also chose to bring in its core a brief summary of the presentation by Maria Regina Soares de Lima and Carlos Milani, which explain that the integration processes in Latin America take place as a way of confronting North American hegemony and of seeking means (and by) cooperative means of reducing the dependency of Latin American states on the United States. The results indicate Brazil's insufficient leadership and the unnecessary recognition of it by other countries in the region as a leader there, which led to a stumbling execution of the initial plan to establish a regional defense community.

Keywords: Regional Defense Complex. Defense Community. South America. National Defense. International Security.

### **Os Autores**

Autor(a) 1: Gustavo Gordo de Freitas, Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas. E-mail: [gustavogordof@gmail.com](mailto:gustavogordof@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9407943557793952>. Bolsista do Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Autor(a) 2: Etiene Villela Marroni, Professora Associada I da Universidade Federal de Pelotas. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPol/UFPel). E-mail: [evmarroni@gmail.com](mailto:evmarroni@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6400826578762656>.

## 1. Introdução

Em maio de 2023, o Presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, convocou uma reunião de cúpula entre os países da América do Sul. O objetivo da reunião era a reestruturação das relações multilaterais na região de forma a fortalecer os atores envolvidos. Segundo o Presidente, a necessidade adviria do fato de que nos anos imediatamente anteriores houve um descaso com mecanismos multilaterais que propiciaram na década de 2000 um desenvolvimento coletivo nas mais diversas áreas (VERDÉLIO, 2023).

A principal ação empreendida por esse grupo de Estados no primeiro decênio deste século foi a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Após sua retirada em 2019, o Estado brasileiro decidiu retornar à organização, o que foi devidamente formalizado por força do Decreto nº 11.475 de 6 de abril de 2023 (BRASIL, 2023). Conforme aponta a citada legislação,

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (BRASIL, 2023, art. 4º).

Dentre os vários temas tratados no âmbito da UNASUL, um de grande relevância para as relações internacionais é o da defesa. Tal importância se mostra no próprio texto do tratado de criação do organismo. Nele se lê que algumas de suas funções seriam a cooperação em matéria judicial, de defesa e segurança no sentido de promover

a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros [...] para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem (BRASIL, 2023, art. 3º, alínea q)

Santos (2010) propõe que haveriam quatro mecanismos internacionais de defesa no continente americano, sejam: 1. o Tratado de Interamericano de Assistência Recíproca, cujo fito era a criação de uma estrutura de defesa coletiva e mútua, a priori contra o Bloco Comunista; 2. a Organização dos Estados Americanos, que reúne todos os estados do continente americano para o estabelecimento de agendas comuns, inclusive a defesa dos Estados-Partes;

3. a Junta Interamericana de Defesa (sob a égide do qual está o Colégio Interamericano de Defesa), criado como um espaço internacional para a troca de experiências e conhecimentos militares e; 4. a Conferência de Ministros da Defesa das Américas, que é uma reunião bianual estabelecida a partir de 1995 com o objetivo de ser um fórum dos Ministros da pasta de defesa para o debate, troca e formulação de perspectivas sobre o tema. Nenhum destes mecanismos é considerado uma aliança militar, pelo menos não no sentido clássico, assim como não o é o CDS.

Ainda que o motivo principal da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) tenha sido o estabelecimento de um fórum sub-regional para tratar do tema específico, sua necessidade advém ainda da perspectiva de que fosse importante o desenvolvimento de um espírito regional. Não à toa, o Conselho foi pensado no seio da UNASUL cuja função precípua seria a construção de um espaço de integração e união entre os diversos povos por meio da participatividade e consenso (SANTOS, 2010). Assim sendo, CDS teria como "atributo a aptidão para preencher a lacuna existente na análise conjunta de questões políticas e estratégicas de defesa, ensejando um debate mais amplo sobre as realidades global e hemisférica, sob a ótica da América do Sul" (SANTOS, 2010).

O presente escrito tem como objetivo compreender de que forma o Brasil se insere na política sul-americana de defesa e se seu exercício de liderança seria a solução adequada e necessária ao melhor desenvolvimento da região. Neste sentido, observamos sua participação na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano com o fito de aproximar o estudo aqui sugerido da realidade fática.

Com vistas à vasta possibilidade e necessidade de estudo para que se possa fazer esse tipo de observação, optamos aqui por elaborar um recorte menor e mais simples, mas que pode refletir de algum modo os rumos da política externa brasileira na América do Sul como um todo. Ao mesmo tempo, é um recorte que garante a segurança dos pensamentos aqui expostos pois se amarra com maior efeito às políticas atreladas à empiria que se tem como base.

Optou-se por trazer em seu bojo breve resumo da exposição de Maria Regina Soares de Lima e de Carlos Milani no texto “Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento”, cujo conteúdo inspira a questão que aqui nos colocamos a observar, seja ela, a forma como o Brasil se insere na política sul-americana e se seu exercício de liderança seria a solução adequada e necessária ao melhor desenvolvimento da região. Como base empírica para nossa análise optamos por observar a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) através tanto do estudo de Mara Aparecida Freitas de Oliveira onde esta aponta o processo de criação deste órgão internacional e faz algumas indicações sobre como o

Brasil traz esta ideia e a propaga e como os outros Estados da região reagem a esta movimentação. Traremos ainda, a título de explicação, o trabalho de Ana Patrícia Abdul-Hak, onde expõe sobre a Teoria dos Complexos de Defesa e sobre a aplicação desta teoria na América do Sul. Ao final, então, traremos algumas ponderações sobre o caso e a forma como se pode pensar sobre as políticas futuras no âmbito do retorno do Brasil à UNASUL e ao Conselho de Defesa Sul-Americano e, dedutivamente, da Integração Regional na América do Sul.

Assim sendo, o presente trabalho estará organizado em cinco seções, incluindo esta introdução.

Devemos dizer desde já, contudo, que não seria razoável imaginar que as ponderações aqui trazidas poderão ser aplicadas a quaisquer casos, mas podemos dizer que dentro de recorte de estudo proposto e com base na empiria resgatada de trabalhos já executados por estudantes mais avançados, nossas conclusões nos pareceram bastante razoáveis e possíveis. Ademais, os exercícios de “futurolgia” constantemente se pregam peças visto que não há meios que nos levem efetivamente a conclusões realmente precisas sobre elucubrações desta natureza.

## **2. O Conselho de Defesa Sul-Americano e a Comunidade Regional de Defesa**

O fim da Guerra Fria alterou de forma significativa as dinâmicas de segurança nas relações internacionais. Se antes as superpotências disputavam influência sobre os Estados Periféricos, com o fim da URSS o interesse pela dinâmica entre estes Estados perdeu relevância. Assim, as questões de segurança em nível regional obtiveram maior importância do que o nível global (ABDUL-HAK, 2013).

Neste contexto, Buzan e Waeyers formalizam a “*Teoria do Complexo Regional*” em que desenvolvem a ideia de que as questões de segurança não mais podem ser tratadas de forma isolada por cada Estado, mas devem ser pensadas de forma interdependente entre os Estados de uma mesma região. A segurança passa então a ser abordada como um fenômeno relacional uma vez que as “ameaças ou vulnerabilidades só podem ser estabelecidas conforme as percepções de um determinado Estado sobre os demais” (OLIVEIRA, 2013).

Os Complexos Regionais de Segurança são ferramentas úteis para o nível regional pois grande parte das ameaças percebidas pelos Estados está nas proximidades, uma vez que um conflito é mais provável nas fronteiras do que entre Estados distantes. Desta maneira, ajuda a pensar o processo decisório estatal de forma mais cautelosa, objetivando evitar desequilíbrios ou impactos na região. Segundo Abdul-Hak,

O CRS centrado será mais estável quando for percebido pelos demais participantes como legítimo, ou seja, quando não se baseia na coerção, e sim na aceitação da assimetria de poder pelos parceiros mais fracos (ABDUL-HAK, 2013, p. 36).

Em 2008, o Estado brasileiro declara através da END a intenção de fomentar a integração regional na cooperação militar e através da integração da indústria de defesa com o objetivo de assegurar a defesa nacional e avançar no sentido da unidade sul-americana. O esforço tanto do Itamaraty, quanto do Ministério da Defesa girava em torno da construção de uma “zona de paz e segurança na América do Sul e do estabelecimento de confiança entre os Estados na região” (OLIVEIRA, 2013).

Neste contexto, o Estado Brasileiro representado pelo então presidente Luís Inácio Lula da Silva propõe a criação do Conselho de Defesa Sul-americano, como “um órgão consultivo, cooperativo e de coordenação em matéria de defesa, que fosse capaz de recuperar os parques industriais da região sul-americana, promover o desenvolvimento tecnológico do subcontinente no setor de Defesa e fazer um contraponto regional ao projeto de globalização liderado pelos Estados Unidos”, sendo parte integrante dos Conselhos da UNASUL (OLIVEIRA, 2013).

A consolidação e formalização do CDS foi fruto de uma árdua jornada de encontros e tentativas coletivas de determinar seus objetivos em torno do estabelecimento de consensos. As decisões do Conselho são tomadas apenas com a adesão de todos os membros, ou seja, os Estados devem buscar sempre o elemento aglutinador em suas proposições. É importante dizer que este órgão tem suas origens na Conferência de Ministros da Defesa realizada a partir de 1995 a cada dois anos. Ainda que a Conferência persista, o CDS traria uma institucionalidade maior às necessidades multilaterais (SANTOS, 2010).

Dentre os desafios enfrentados pelo CDS na atualidade, Oliveira destaca o expressivo aumento na compra de armamentos pelos países Sul-americanos no séc. XXI, apontando uma possível “corrida armamentista” na região e a ingerência estadunidense na política regional através do estabelecimento de políticas bilaterais com determinados países, enfraquecendo o bloco através da “divisão” dele.

Entretanto, o aumento dos gastos com defesa na primeira década do século XXI não foi percebido apenas no subcontinente sul-americano, pelo contrário, o 11 de Setembro alarmou todo o globo com relação às chamadas “novas ameaças” e fez com que grande parte dos Estados aumentassem os investimentos na área da defesa. Em relação ao total dos gastos mundiais com defesa, a América do Sul contabiliza 3% deste gasto, enquanto a América do Norte contabiliza 46% deste total (OLIVEIRA, 2013).

Sobre a questão da ingerência estadunidense na política regional, Oliveira aponta dois vetores principais instrumentalizados pelos Estados Unidos para projeção de poder na região: o terrorismo e o narcotráfico. A Colômbia é apontada pela autora como o país cuja influência estadunidense se dá de forma mais ostensiva na região, uma vez que aquele aportou recursos na aplicação do Plano Colômbia associando o narcotráfico ao terrorismo, de modo a legitimar a securitização do tema.

A agenda econômica proposta de forma bilateral pelos EUA para Estados Sul-americanos também é interpretada pela autora como um “boicote” ao modelo de integração em curso, dificultando os processos especialmente no longo prazo:

Os Tratados de Livre Comércio (TLC's) já firmados com Peru, Chile e Colômbia fazem com que os Estados Unidos aumentem significativamente suas exportações para a região, o que, em médio e longo prazo, podem atrapalhar a promoção da interdependência e da integração entre os próprios países da América do Sul. (OLIVEIRA, 2013, p.123)

No campo militar, o estabelecimento de bases estadunidense no subcontinente gerou desconforto a alguns países, dividindo a região em dois polos: países favoráveis e países desfavoráveis a essa interferência. Este tensionamento leva ao CDS a missão de manter a unidade regional e não permitir que a política estadunidense não vigore absoluta na América do Sul. Assim, objetiva fazer com que a dinâmica do Complexo Regional Sul-Americano não fique subordinada a uma potência estrangeira.

Existe algum consenso em relação à ideia de que não havia efetivamente políticas de segurança em nível regional especificamente para a América do Sul, sobretudo de iniciativa autóctone (VILLA; VIANA, 2010; SANTOS, 2010; TEIXEIRA; SOUSA, 2013). A atuação do Brasil nesse sentido caminhou em três frentes ao mesmo tempo: 1. a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; 2. a proposta de criação do CDS e; 3. o aumento no investimento em tecnologia para a modernização das Forças Armadas. Todas estas iniciativas estão ligadas às novas perspectivas estratégicas do País que foram consolidadas na END.

De todo o modo, o CDS teria como resultante principal evitar crises internacionais em matéria de segurança bem como possíveis intervenções externas. Ao mesmo tempo, preenche a falta de uma iniciativa autônoma que papel que muitas vezes foi desempenhado pelos EUA. Ainda, essa nova iniciativa propiciaria que se pensasse a região para além das relações comerciais como sempre foi o costume ou visualizar a integração e o desenvolvimento regional também por meio da ótica de defesa (VILLA; VIANA, 2010). Para Teixeira e Sousa (2013), a

criação do CDS traz a possibilidade de aprimorar as relações deterioradas em matéria de segurança na região. Silva e Flôr (2011) sugerem ainda que tal iniciativa poderia acabar congregando diversos aspectos como o político e econômico, não se restringindo somente ao âmbito militar, mas, principalmente, teria a função de promover a confiança mútua entre os Estados-Parte.

### **3. Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento**

Para Lima e Milani (2016), governos progressistas grassaram pela América do Sul nos primeiros anos do século XXI. Suas estratégias para a gestão e projeção de seus respectivos países no meio internacional se deram através da ênfase nas relações Sul-Sul, ou seja, entre os estados que compunham o sul global. A promoção de tais relações se daria, com efeito, por meio de processos de integração regional e maior cooperação entre os atores.

Entretanto, este processo levaria em conta as variáveis intrínsecas e extrínsecas “que concernem tanto aspectos geopolíticos, quanto às dificuldades de superação de seus modelos de desenvolvimento desiguais e excludentes” (LIMA; MILANI, 2016). Como variáveis extrínsecas, são citadas tanto a hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA), que são notadamente os grandes dominadores do Sistema Internacional (SI), quanto a inserção da China na ordem internacional e na região sul-americana, zona de influência do Brasil, *a priori* (LIMA; MILANI, 2016).

Sobre as variáveis intrínsecas, são divididas em duas esferas menores, a regional, cujas dificuldades girariam em torno da hesitação na assunção do Brasil como líder no processo de integração regional e da forma como este país é visto/interpretado pelos outros Estados, e a esfera nacional (que tangencia a todos os países) em linhas gerais são postas como a questão da internacionalização das empresas da região, crises sociais e ambientais e a divisão das elites quanto ao formato do manejo e impulsionamento de um modelo de desenvolvimento e promoção social e inserção de seus Estados e da região como um todo no meio internacional (LIMA; MILANI, 2016).

Contudo, o processo de promoção destes Estados por este viés não teve o esperado êxito, por dois motivos, principalmente: primeiro, por conta do protecionismo não previsto, mas corrente dispensado aos produtos industriais nesses países, o que dificultou as trocas de bens na região. Segundo, por conta das assimetrias domésticas entre estes países, tanto na esfera política quanto na esfera econômica (LIMA; MILANI, 2016). O processo de integração

regional na América é considerado complicado e pouco exitoso, não tendo uma trajetória linear. Dá-se espaço então ao processo de regionalização ou cooperação regional, que “implica processos de cooperação em áreas diversas” (LIMA; MILANI, 2016) e mais especializadas.

Este novo momento das relações interamericanas é marcado pela criação de espaços de discussão sobre temas específicos que tentaram harmonizar interesses e promover em conjunto o desenvolvimento da região. Tanto em âmbito regional quanto sub-regional, estes espaços vão pouco a pouco surgindo, apesar da grande heterogeneidade de interesses e rumos dos diversos países, estes fatores que *a priori* indicariam a quase impossibilidade de quaisquer contatos “parecem estimular iniciativas de cooperação sub-regional” (LIMA; MILANI, 2016). Segundo os autores, “esse é o momento em que a dinâmica dos modelos de integração se descola dos processos de regionalização, que enfatizam a dimensão sub-regional” (LIMA; MILANI, 2016).

Neste sentido, o principal exemplo que se tem do novo processo é a UNASUL. Sua estrutura institucional permite a criação de “conselhos que têm por finalidade auxiliar e propor políticas públicas para o bloco” (LIMA; MILANI, 2016) em suas áreas específicas de trabalho. Um dos primeiros conselhos criados foi o Conselho de Defesa Sul-Americano, cujo funcionamento e criação será justamente objeto empírico de nossa análise e descrito nas seções seguintes.

Na esteira da Cooperação Sul-Sul, o Brasil tem se mostrado grande ativista. As iniciativas neste sentido durante, principalmente, o período Lula, demonstrando destreza e “significativa liderança regional e projeção internacional” (LIMA; MILANI, 2016). Com o fim da Guerra Fria, a estrutura do SI foi sendo aos poucos modificada, visto que não havia mais uma ordem bipolar que desse importância quase que exclusivamente à atuação das superpotências, as chamadas potências médias, que existem no âmbito regional começam a se projetar mais e mais. Aos poucos estes atores médios passam a buscar novas formas de cooperação para que possam se fortalecer e executar sua própria projeção de poder no mundo.

O tão citado BRICS, que vinha em grande monta pautando discussões sobre uma futura ordem multipolar no mundo, são com efeito grande prova da movimentação e reacomodação corrente. Segundo os autores, “deve ser interpretado como verdadeiro desafio geopolítico aos países centrais, uma vez que questiona os principais parâmetros de definição da ordem mundial contemporânea” (LIMA; MILANI, 2016)

Como potência média no contexto global e grande potência no contexto da América do Sul, em tese o Brasil deveria primar por liderar o processo de desenvolvimento desta região e criar mecanismos de conexão dos países que a compõe com o resto do mundo. Uma tal afirmação não tem bases levianas de modo algum visto que em quase qualquer parâmetro que

se tome para observar o Brasil em relação aos seus vizinhos, ele sempre será um gigante, a exemplo de seu território, população e economia.

Assim, se chega à questão da afirmação feita ao final do texto que nos traz as elucubrações aqui expostas, seja ela:

Diante desse quadro hoje bastante distinto do que anunciavam os primeiros anos do século XXI, não seria a heterogeneidade dos processos regionais e dos modelos de cooperação sul-sul a principal ameaça para o desenvolvimento na região, mas sim a falta de uma visão política desses processos e a ausência de exercício de liderança regional pelo Brasil. (LIMA; MILANI, 2016, p.38)

Assim, sendo, pode-se supor que a liderança do Brasil no processo de desenvolvimento da América do Sul é de grande importância, não somente pelo seu tamanho ou por suas potencialidades intrínsecas. Também o arcabouço político que advém de suas características contribui para a quase que necessária liderança do País na região. A criação de instituições regionais que coadunem e harmonizem os diferentes interesses, como é o caso da UNASUL ou do CDS, é a forma mais conveniente de se aprofundar esse processo quase natural no jogo de forças.

#### **4. A Liderança do Brasil na América do Sul**

A chamada “Onda Rosa” da América do Sul, na primeira década do século XXI, foi um momento em que grande parte dos Estados do subcontinente estava sendo governada por líderes progressistas. Configurou-se como um momento histórico em que se esboçou uma estratégia geopolítica de cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul. Na perspectiva proposta por Maria Regina,

não se trata de pensar a geopolítica em termos exclusivamente militares e de ocupação territorial, mas de reconhecer a interface entre espaços geográficos e atores políticos (domésticos e internacionais) na construção de modelos de desenvolvimento menos dependentes e mais justo na América Latina (LIMA; MILANI, 2016, p.21)

Esta “estratégia diplomática nacional” (CORREA, 2009 *apud* OLIVEIRA, 2013) faz frente às tradicionais relações de exportação de *commodities* da América Latina para os países centrais do Sistema Internacional, representados especialmente pelos Estados Unidos e pela

União Europeia. Abre-se, assim, espaço para novas parcerias comerciais especialmente com a China, cujo ritmo de crescimento econômico demandou grande importação de *commodities* neste mesmo período. Por um lado, a pauta exportadora da região continua sendo extrativista ou primária, com baixo valor agregado. Entretanto, as negociações em bloco possibilitam parcerias estratégicas com transferência de tecnologia e criação de uma agenda de desenvolvimento para a região.

Alguns países com características semelhantes ao Brasil (grandes territórios, grandes populações, expressão na política e econômica no nível regional) percebendo o peso de suas economias no Sistema Internacional começaram a desenvolver uma agenda comercial e política, afinando objetivos e questionando o arranjo global. A criação dos BRICS (improvável bloco se considerarmos o componente geográfico e cultural), aponta as demandas de países em desenvolvimento para uma maior inclusão nos processos decisórios das instituições internacionais e para uma revisão destas instituições e de suas agendas.

Este processo deu ao Brasil um papel de liderança regional, agregando os países sul-americanos e impulsionando o comércio deles através de contratos negociados em bloco, dando maior barganha as negociações da região de forma integrada. Esta nova estratégia ficou conhecida por “*autonomia da diversificação*” e é fundamentada pela ideia de que a aproximação das relações Sul-sul seria importante para diminuir as assimetrias nas relações externas causadas na interação com países mais poderosos e de que seria vantajoso para a capacidade negociadora nacional.

O vocábulo “líder” ao mesmo tempo que pode indicar a intenção do Estado brasileiro de auxiliar o processo de desenvolvimento dos países latino-americanos, como um grande financiador e guia bondoso, significa que estes Estados auxiliados lhe deverão trazer contrapartidas que maximizarão o poder brasileiro no mundo e o afirmarão como a “potência hegemônica” no âmbito da região na qual se inserem. Deste modo, o Brasil somente está reproduzindo o mesmo modelo que vem sendo executado por todas as grandes potências anteriores de criar nichos de exploração imperial a fim de melhor se afirmar no meio internacional. Estudiosos adeptos do grande grupo teórico do Realismo tendem a achar que este não é senão o melhor meio de se projetar poder no meio internacional.

Observando-se o processo de formação do Conselho de Defesa Sul-Americano, podemos observar esta ótica inicialmente, quando o Brasil traz à baila a ideia da criação deste e é quem efetivamente promove sua difusão e negocia com os Estados da América do Sul sua execução. A proposta inicial, segundo Mara Aparecida, “foi percebida pelos demais países da América do Sul como uma importante plataforma de exportação dos planos securitários do

Brasil” (OLIVEIRA, 2013). Uma boa comprovação deste ponto é ainda que segundo a mesma autora, o Chile teria se utilizado do discurso de que um “órgão beneficiária [...] o próprio Brasil, que passaria a exercer sua influência de modo mais direto na região” (OLIVEIRA, 2013) de fato para seduzi-lo a produzir algum projeto que viesse a trazer a política do CDS ao plano factual.<sup>1</sup> Em outras palavras, a criação de um conselho/fórum específico sobre o tema de segurança na América do Sul não é senão uma forma de garantir a proteção do próprio Brasil ao invés de evitar que todo o continente seja ameaçado tanto por conflitos internos quanto por movimentos do meio internacional (externos à região) que venham a afetar as boas relações intrarregionais.

Por outro lado, o espaço que se criou com o Conselho de Defesa Sul-Americano é na verdade bastante democrático e observa, *a priori*, desde o momento de sua elaboração uma política de audiência de todos os Estados-Partes como efetivamente iguais. Ao invés de ser puramente um instrumento do poderio brasileiro no subcontinente, o CDS se torna uma espécie de fórum dos Ministros da Defesa para a harmonização das políticas internas e coletivas que tangenciam a todos os Países da região sul-americana.

O que se quer trazer aqui é afinal a possibilidade de que o Brasil não precisa necessariamente se manifestar como um líder/guia dos rumos e do futuro da região na qual se insere. Pode, sim, ser um “líder” no sentido de trazer ideias e políticas que emancipem todas as partes deste microssistema e promovam o desenvolvimento pleno da região. Em outras palavras, não é necessário que aja como um imperialista, mas como um promotor da autonomia dos outros países, cujas consequências serão de fato aquela melhor integração regional outrora proposta pela CEPAL e que efetivamente traria a projeção da América do Sul como um todo no mundo e a maior independência e desenvolvimento com relação aos “países centrais.”

Em segundo lugar, ainda seguindo-se a ideia de o processo de criação de uma identidade hegemônica do Brasil ser uma ideia “falida”, o argumento advém basicamente de observações de duas naturezas. A primeira é de que a este tipo de liderança não trouxe aos países seguidores nada além de subdesenvolvimento e estagnação e ao observar esse fato, os Estados sul-americanos não irão jamais deixar suas soberanias conquistadas a duras penas para permitir que uma potência que não tem efetivamente capacidade de lhes dar contrapartidas irrecusáveis

---

<sup>1</sup> Apesar de parecer indicar a que o Chile consideraria o Brasil um líder na região que teria força o bastante para promover tal política, não podemos nos deixar levar pelo que parece. Fato é que este tipo de ação política (do Chile) sempre deve ser observada em suas ambiguidades e com grande cautela. Uma possibilidade aqui sempre será a de que o Chile simplesmente buscou se utilizar das pretensões de mini-imperialista do Brasil para que executasse uma política regional que na verdade era de seu interesse e não conseguiria executar sozinho por não ser tão expressivo regionalmente quanto seu vizinho do atlântico.

(tanto no sentido bom, de que são muito boas, ou no mau sentido, de que se não aceitas as consequências serão bem piores).

A segunda é de que os processos políticos na América do Sul têm natureza completamente distinta dos processos observáveis em outros pontos do mundo. Mesmo o grande modelo de integração regional, seja a União Europeia, não se uniu por laços de amizade ou por conta da ausência de conflitos significativos. A região Sul-Americana não tem em seu bojo contendas que efetivamente impugnem uma maior integração, o que é bastante indicado pela própria Maria Regina quando explica em seu texto que a despeito da heterogeneidade dos países da região, não houve impedimentos efetivos na criação de políticas de cooperação.

Mais ainda, podemos dizer que políticas em que um Estado se beneficia mais do que os outros têm mais dificuldade de se manter enquanto políticas efetivamente multilaterais serão mais bem aceitas e deverão correr menos riscos quanto à sua continuidade no plano fático e da eficácia.

## **5. Considerações Finais**

As mudanças políticas ocorridas na América do Sul nos últimos anos apontam para um encerramento do ciclo progressista e o início de um ciclo de políticas neoliberais e de extrema-direita no subcontinente. O revés econômico originado pela crise política brasileira iniciada em 2013 inviabilizou a manutenção de uma agenda de investimentos e de liderança por parte do Brasil, tendo a partir de então apresentado um perfil político voltado para a resolução de questões internas buscando atrair investimentos estrangeiros através de acordos bilaterais, em oposição à agenda integracionista de negociações em bloco.

A capacidade de liderança brasileira no processo de integração tem sido questionada, especialmente após as denúncias de corrupção política internacional envolvendo empresas brasileiras que atuam também em países vizinhos e no continente africano. As políticas que eram percebidas como “progressistas” passaram a ser acusadas de “imperialistas” por alguns analistas desarmonizando o arranjo regional estabelecido na década anterior.

A “estratégia diplomática nacional” voltada para o eixo Sul-Sul perde fôlego gradativamente e as iniciativas do Estado brasileiro tanto no exterior quanto internamente vem sofrendo sequenciais cortes. Num momento de instabilidade política interna no Brasil, a agenda da política externa brasileira se volta para os parceiros tradicionais e o propósito inicial da CDS de fazer frente aos Estados Unidos no âmbito da defesa regional parece perder sentido.

Para Abdul-Hak,

As modalidades de cooperação militar que poderão ser desenvolvidas no Conselho de Defesa Sul-Americano estarão vinculadas à dinâmica de segurança estabelecida no CRS sul-americano. Há múltiplos processos de securitização em curso nos países da região, que abrangem desde questões territoriais até temas tradicionalmente classificados como de segurança pública, como o narcotráfico. Igualmente, os processos de dessecuritização, como o ocorrido entre o Brasil e a Argentina na área nuclear, fortalecem as perspectivas de cooperação militar. Os próximos capítulos avaliarão a “constelação de segurança” sul-americana em maior detalhe, mas, para melhor compreender seus desafios e potenciais específicos, é necessário fazer uma breve recapitulação dos principais modelos de cooperação militar estabelecidos em outros complexos regionais (ABDUL-HAK, 2013, p. 38).

De qualquer modo, fato é que, a despeito de qualquer decisão futura na administração dos países da região, a única forma de alcançar-se um futuro melhor e próspero é pela união. É mister que os Estados compreendam a necessidade da união de forças. As competições e individualidades devem ser postas de lado e deve-se voltar a caminhar rumo ao multilateralismo e às perspectivas de ganhos mútuos, ainda que relativos. Mais do que isso, é de suma importância que os líderes e os indivíduos passem a valorizar o capital humano, ao invés de somente olharem o capital financeiro. Só se pode esperar que o retorno de líderes que primam pela coletividade possa trazer novamente à baila a perspectiva de cuidado e ganho recíprocos.

## **6. Agradecimentos**

Importa referir os devidos agradecimentos à CAPES que garante o financiamento necessário à continuidade das pesquisas e do desenvolvimento científico no Brasil. Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política que propiciou o espaço e aporte intelectual para uma produção científica de grande relevância. Ao Centro de Estudos Estratégicos e Planejamento Espacial Marinho garante que o espaço sombreado para que novas mudinhas da árvore do conhecimento possam crescer e florescer tornando o mundo um lugar onde a convivência e solidariedade entre os seres sejam a única regra.

## 7. Referências Bibliográficas

ABDUL-HAK, Ana Patrícia N. O Conselho de Defesa Sul-Americano: Objetivos e Interesses do Brasil. Edição não informada, FUNAG, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho de Defesa Sul Americano.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Decreto N° 11.475, de 6 de abril de 2023. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado pela República Federativa do Brasil, em Brasília, em 23 de maio de 2008. Brasília, DF: Secretaria Especial de Assuntos Jurídicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11475.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.475%2C%20DE%206%20DE%20ABRIL%20DE%202023&text=Promulga%20o%20Tratado%20Constitutiv o%20da,23%20de%20maio%20de%202008](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11475.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.475%2C%20DE%206%20DE%20ABRIL%20DE%202023&text=Promulga%20o%20Tratado%20Constitutiv%20da,23%20de%20maio%20de%202008)>. Acesso em: 14 ago. 2023.

CAPES. **Acesso Aberto.** Disponível em: <<https://www-periodicos-capes-gov-br.ez66.periodicos.capes.gov.br/index.php/acessoaberto.html>>. Acesso em: 14 ago. 2023.

LIMA, Maria Regina S.; MILANI, Carlos R.S. “Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento”. In: GARCIA, Ana Saggiore et al. **Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina** Editado por Maria Regina S. de Lima, Carlos R.S. Milani e Enara E. Muñoz. 1ª Edição, CLACSO. Cidade Autônoma de Buenos Aires, 2016. Revista digital. Disponível em: <[www.biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160908024538/CooperacionSurSur.pdf](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160908024538/CooperacionSurSur.pdf) >. Acesso em: 23 out. 2017.

OLIVEIRA, Mara Aparecida F. O Conselho de Defesa Sul-Americano e a Criação de uma Comunidade Regional de Segurança. 11 de outubro de 2013. 171 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) - Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <<http://www.ppgest.uff.br/images/Disserta/mara%20dissertao.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2017

SANTOS, A. R. S. A Situação Militar do Brasil na América do Sul - Conselho de Defesa Sul-Americano e a Necessidade de Fortalecimento do Poder Militar. **Universitas: Relações Internacionais**, v. 8, n. 1, p. 201–216, 2010.

SILVA, Antônio H.L.; FLÔR, Cláudio R.A. UNASUL, Conselho de Defesa Sul-Americano e Cooperação: Lições da Cooperação Militar entre as Marinhas de Brasil, Argentina e Uruguai. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 17, n. 2, p.49-63, 2011.

TEIXEIRA Jr, A.W.M; SOUSA, V.M. O Desafio do Uso da Força e a Evolução das Medidas de Confiança Mútua no Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL. **Boletim Meridiano 46**, v. 14, n. 140, p. 42-48, 2013.

VERDÉLIO, A. Lula defende reforma da Unasul como mecanismo de cooperação. **Agência Brasil**. Disponível em:< <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-05/lula-defende-reforma-da-unasul-como-mecanismo-de-cooperacao>>. Acesso em: 30 maio 2023.

VILLA, R.A.D.; VIANA, M.T. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. Edição Especial, p. 91–114, 2010.