

# A formação da estratégia de defesa brasileira

## *The formation of a brazilian strategy of defense*

Pedro Henrique Miranda Gomes\*  
Victoria Viana Souza Guimarães \*\*

### Resumo

O artigo a seguir busca realizar um apanhado histórico do processo de concepção e desenvolvimento de uma estratégia nacional de defesa. Como será visto, a América do Sul dispõe de atenção especial nos principais documentos aqui estudados. Com o aprofundamento das relações entre os países do subcontinente através de iniciativas visando a formação de um bloco econômico e político, a região passa a ser entendida como um “entorno estratégico”, de modo que a defesa do país passa a ser pensada para além de suas fronteiras nacionais. Em alguns momentos, com destaque para o período no qual Celso Amorim esteve à frente da diplomacia brasileira, chega-se a mencionar uma “comunidade sul-americana”, refletindo o desejo de consolidar uma ligação que transcende a esfera econômica e política. Aqui será analisado como se deu esse percurso e os interesses da chancelaria brasileira nesse processo.

**Palavras-Chave:** Estratégia Nacional de Defesa. Política Externa Brasileira. América do Sul.

### Abstract

The following article aims at performing a historical compilation of the process of creation and development of a strategy for national security. As will be seen, South America disposes of special attention in the main documents analyzed here. Following the deepening of the relations among the countries of the subcontinent through initiatives aimed at forming a trade and political bloc, the region starts being understood as a “strategic surrounding”, in a way that the national security formulation surpasses the national boundaries. In some moments, with a highlight for the period in which Celso Amorim was ahead of the Brazilian diplomacy, the term “south-american community” becomes part of its discourse, reflecting the hopes for consolidation of a bond that transcends the economical and political sphere. Here, it will be analyzed the evolution of this process and the interests linked to the Brazilian ministry of foreign affairs.

**Keywords:** National Defense Strategy. Brazilian Foreign Policy. South America.

\* Graduando em Relações Internacionais pela UFF. E-mail: pedro\_gomes@id.uff.br.

\*\* Graduanda em Relações Internacionais pela UFF. E-mail: victoriaguimaraes@id.uff.br.

## Introdução

A América do Sul, por representar seu contorno imediato, impõe naturalmente um papel diferenciado nos cálculos estratégicos do Brasil. Contudo, devido a motivos que serão abordados mais adiante, a interação com os demais países do subcontinente foi visivelmente intensificada (e posteriormente institucionalizada), tornando-se mais íntima, somente a partir da década de 80.

Desde então, iniciou-se um processo de reformulação da estratégia brasileira que se deu em duas fases: uma primeira de consolidação das instituições democráticas e fundação do ministério da defesa; e uma segunda de expansão da concepção de defesa para níveis regionais. Assim, através da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), busca-se trazer para a região a autonomia para discutir e criar soluções para questões inerentemente sul americanas, distanciando-se do âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que são originárias do projeto estadunidense para a região no pós-guerra.

O presente texto objetiva-se em analisar como se deu esse processo e como passa a ser entendido estratégia no Brasil, correlacionando documentos que refletem o posicionamento oficial do Estado com realizações concretas. Entre estas, abordaremos tanto resultados que sejam frutos de um esforço comum aos países sul americanos, como a UNASUL, quanto iniciativas brasileiras que reflitam a nova perspectiva do ponto de vista estratégico do país.

Na realização de tal análise, empregamos uma base teórica que se estende de perspectivas estruturais (WALTZ, 2002) à regional (Buzan). Dessa forma, entendemos que o processo de mudanças que aqui analisamos tem como um dos elementos originários o fim da guerra fria e a transição da disposição do sistema internacional (SI) da bipolaridade à multipolaridade.

Acerca da dinâmica de poder na região, adiantamos que a posição brasileira se mostra algo paradoxal, por vezes reforçando o desejo da constituição de uma “comunidade” sul americana, a partir do desenvolvimento comum da região; enquanto por outras deixa claro o objetivo brasileiro de instrumentalização do fortalecimento da região em prol das suas aspirações de poder no SI. Desta forma, o país desempenha a complexa tarefa de, em meio ao fortalecimento em matéria de defesa que refletem suas ambições de nível global,

manter a calma e a coesão dos vizinhos menores, evitando que se vejam ameaçados pelo vizinho maior.

Começamos, portanto, entendendo de que forma se desenvolvem as interações entre os países da região no período da Guerra Fria e quais são as mudanças estruturais derivadas do fim da mesma.

## Desenvolvimento

### *A Guerra Fria e os esforços de integração*

Um fenômeno se destaca ao se analisar a América do Sul sob a ótica das relações internacionais: a baixa frequência de guerras em meio a uma quantidade relativamente grande de fronteiras nacionais, sobretudo a partir do século XX. Dentre os diversos elementos que fornecem explicações para tal, entendemos que o fator estrutural merece destaque.

A ascensão dos Estados Unidos da América (EUA) como uma potência regional e posteriormente global, alcançando o status de superpotência, relaciona-se diretamente com a concepção de defesa no continente. Já no século XIX, os países sul americanos passam a gravitar na zona de influência norte-americana (notoriamente a partir da doutrina Monroe), configurando o movimento de *bandwagon* (WALTZ, 2002).

Se em meio à multipolaridade do início do século XX ainda era possível para os países sul americanos encontrar certa autonomia ao buscar aliados fora do continente<sup>1</sup>; ao final da Segunda Guerra, a nova estrutura bipolar que se formava limitou cada vez mais as possibilidades de ação dos países latino-americanos. Isso se reflete no projeto estadunidense para a região, que contava com a formação de instituições regionais que, na prática, funcionavam como uma estrutura de proposição e legitimação dos interesses estadunidenses no continente e uma arena para que os países latino-americanos pressionassem por demandas e para tentar ganhar alguma influência na política exterior norte-americana (BUZAN, 2003, p.308): nascem a OEA e o TIAR.

A criação de tais instituições se insere no projeto estadunidense da estruturação de uma “defesa hemisférica”, como foi definida

---

1. Um exemplo disso eram as relações mantidas por Brasil e Argentina com a Alemanha. A “equidistância pragmática” (MOURA, 1980) que Vargas mantinha entre EUA e o país europeu mostra como o Brasil obtinha retornos em autonomia do cenário multipolar.

nas conferências, na qual os EUA se responsabilizaria pela defesa do continente, enquanto aos demais países caberia a estabilidade interna, luta contra o comunismo e padronização das forças armadas segundo o modelo de Washington. A partir de então, a América do Sul (assim como o resto do continente) se insere definitivamente na órbita norte-americana.

Seguindo uma perspectiva estruturalista, esse movimento de inserção em uma zona de influência bem definida gera, como contrapartida a redução de possibilidade de conflito no interior dessa zona. Portanto, de forma análoga ao fenômeno descrito por Waltz (2002) no qual os países europeus, em meio à bipolaridade e alinhamento com uma potência maior, passam a cooperar entre si, o mesmo ocorre na América do Sul.

Em uma perspectiva nacional cuja interpretação do SI em meio à Guerra Fria se aproxima da de Waltz se encontra a teoria do “sistema interimperial” de Hélio Jaguaribe (1986). Nela, o autor entende a estrutura internacional dividida em 4 níveis hierárquicos (supremacia geral, supremacia regional, autonomia e dependência), entre os quais se forma um fluxo de capital, tecnologia e cultura que emana a partir dos níveis superiores, coordenando os níveis inferiores<sup>2</sup>, tendo como resultado uma crescente desigualdade e gerando dependência destes em relação a aqueles.

Nestas condições, seria imperativo que um país que se encontra longe das esferas superiores busque o seu fortalecimento através de desenvolvimento socioeconômico e tecnológico, que estaria conjugado com um avanço e busca pela autonomia da indústria de defesa nacional, como forma de evitar a própria desagregação<sup>3</sup>. No caso da América Latina, seria primordial o avanço da integração regional com vistas a fortalecer a região socioeconomicamente e fomentar a autonomia regional em matéria de defesa.

Entretanto, os esforços de integração foram prejudicados, segundo aponta Maria Regina Soares de Lima, pelo próprio modelo de desenvolvimento da região, de matriz cepalina, que se basea-

---

2. Essa coordenação, ainda que seja frequentemente realizada por maneiras “pacíficas”, a partir da influência cultural, econômica ou tecnológica dos níveis superiores sobre os inferiores, por vezes se dá através da interferência direta, mais “invasiva”, como no apoio militar estadunidense ao estabelecimento de ditaduras na América Latina para evitar a formação de governos “dissidentes”.

3. Como veremos adiante, essa teoria se alinha com a postura oficial brasileira em seus documentos acerca da defesa nacional, onde é reforçada a intenção de que o Brasil possa “dizer não” quando o tiver que fazer (BRASIL, 2012a)

va no modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). Segundo Lima,

curiosamente a prescrição cepalina não levou em conta que um modelo de substituição de importações (SI) desestimularia os esforços exportadores destes países e, ainda mais, a criação de um espaço comum latino-americano tendo em vista a forte indução para a proteção industrial e comercial dentro de cada país da região (LIMA, 2016, p.22-23).

Outro motivo que atrasa a integração na região seria a necessidade do aprofundamento da confiança entre os Estados. Ainda que na prática guerras tenham sido coibidas na região devido ao fator estrutural, deve-se lembrar que em termos de pensamento de defesa, as forças armadas da região (que sempre se mostraram elementos de forte importância política) entendiam os países do entorno como principal fonte de perigo à soberania de seus respectivos países. Isso muda completamente a partir da Guerra das Malvinas, a qual Jaguaribe (1985) entende que representa a desarticulação do sistema interamericano de “defesa hemisférica”, uma vez que a potência responsável por essa defesa se alinhou com o Reino Unido contra a Argentina, um dos Estados mais importantes na América do Sul.

Os anos que antecederam o fim da Guerra Fria foram marcados pelo fim da ditadura nos países latino-americanos, assim como por confrontos armados na região. Alguns exemplos são a disputa territorial de fronteira entre Equador e Peru, em 1981, e a já mencionada guerra entre a Argentina e o Reino Unido, em 1982, pelas ilhas Malvinas. Além disso, uma crise econômica, no início da década de 80, marcada por altas taxas de inflação acometeu esses países, esta crise, considerada uma das piores já enfrentada pela América Latina, juntamente com os outros fatores mencionados contribuiu para que o processo de integração fosse deixado de lado (SOUZA, 2011).

Apesar de todos esses fatores que contribuíram de modo negativo para a integração, a aproximação que estava ocorrendo entre Argentina e Brasil<sup>4</sup>, que pôde ser aprofundada pelo apoio político estendido pelo Brasil à Argentina, durante o conflito das Malvinas e pela subsequente representação, pelo Brasil, dos interesses argen-

---

4. Como o Convênio de Amizade e Consulta, Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, que desagou na mencionada ABACC e a Declaração do Iguaçu.

tinis junto ao Reino Unido lançou as bases do desdobramento desse relacionamento bilateral. Tal relacionamento, segundo Jaguaribe, seria o eixo para que, a partir dele, a integração sul americana pudesse ser criada.

Aqui reconhecemos o elemento construtivista de nossa análise, ao elevar os padrões de amizade e inimizade entre as nações da região ao status de elemento independente no processo de integração regional. Se o discurso de união proferido pela chancelaria brasileira na década de 2000 tem como papel manter em baixa a desconfiança dos países vizinhos em relação ao Brasil, Eugênia Barthlmess, em sua retrospectiva das relações Brasil-Argentina<sup>5</sup>, nos lembra que o processo de consolidação de confiança se desenvolveu através de marcos históricos, como a Declaração do Iguazu, de 1985, que representaria a pedra angular sobre a qual foram erguidas as estruturas das demais iniciativas de integração na região, que viriam a ser o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL, criado em 1991), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL, criada em 2008), e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC, criada em 2010).

Um aspecto da integração que deve ser mantido em mente é a descrição feita por Buzan (2003) da região como dividida em dois sub-complexos de securitização: um no chamado “Cone Sul” (países que compunham, originalmente, o Mercosul) e um sub-complexo andino<sup>6</sup>. Este fenômeno é relevante na análise da região, uma vez que tem efeitos diretos tanto na localização de áreas de conflito mais latentes (como, por exemplo, as disputas entre Equador, Colômbia e Venezuela), assim como áreas de identidade política mais próximas, como os governos bolivarianos na Venezuela e Bolívia.

A atitude dos EUA, no período pós Guerra Fria, de ampliar as relações comerciais por intermédio de acordos regionais e bilaterais - como a criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

---

5. Cabe salientar que Jaguaribe, já afirmava que quanto mais sólido e profundo fosse o eixo, Brasil-Argentina, maior autonomia política, econômica e militar em relação ao restante do mundo a integração como um todo teria.

6. Na teoria de complexos regionais de securitização de Buzan (2003), entre os elementos que podem representar as fronteiras entre os diferentes complexos ou sub-complexos figuram tanto questões históricas e culturais (religião, língua, etc.) quanto barreiras geográficas, como é o caso da Cordilheira dos Andes. Na seção inferior, ou “Cone Sul”, se encontram 3 dos Estados mais fortes da região (Brasil, Argentina e Chile) e seus “Estados-tampões”, Uruguai e Paraguai.

(NAFTA) junto com o Canadá e México - também contribuiu para que a percepção da identidade do Brasil ficasse mais ligada a uma área de influência diferente. Este começou a pensar no seu entorno estratégico representado pelo Atlântico Sul, com papel preponderante da América do Sul, ao invés da América Latina (SOUZA, 2011).

Esta mudança também tem origem na transição do SI da bipolaridade da Guerra Fria para um sistema “uni-multipolar” (HUNTINGTON, 1999), no qual a tentativa de afirmação de uma hegemonia por parte dos EUA, primeiramente de cunho multipolar - como se percebe na ação coletiva na 1ª Guerra do Golfo -, mas que progressivamente se transforma em um claro unilateralismo estadunidense, quando a potência age sem o aval da Organização das Nações Unidas (ONU) nas ocasiões das crises da Iugoslávia e (principalmente) invasões ao Afeganistão e Iraque. Esses eventos reforçam o temor dos países da região de ingerência externa originada da superpotência hemisférica, resultando no incremento das interações no subcontinente, que foram ainda facilitadas, por um lado, pela estabilidade econômica na região ligada ao aumento do preço das *commodities*, pelo redirecionamento da política externa estadunidense para o oriente<sup>7</sup> e, por outro, por uma identidade política regional formada a partir da eleição de líderes progressistas em diversos países da região.

Contudo, antes de nos determos mais a fundo na questão da integração regional, cabe um aprofundamento do que ocorreu no Brasil quando, próximo ao fim da Guerra Fria, teve-se o retorno da democracia. Desse modo, em seguida será analisado o processo de consolidação das instituições democráticas, a fundação do Ministério da Defesa (MD) e as críticas que a criação deste ministério gerou.

### *Criação do Ministério de Defesa*

O debate sobre a criação de um MD não se iniciou na década de 90, a Constituição brasileira de 1946 já citava a criação de um Ministério único. Todavia, naquele período foi somente criado a instituição do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), então denominado de Estado-Maior Geral.

---

7. Vale ressaltar que, durante a lógica bipolar da Guerra Fria, a América Latina ganhava destaque como zona de combate e perseguição do comunismo, concedendo-lhe, portanto, maior importância. Com o fim da bipolaridade, o papel estratégico da região é sensivelmente reduzido, a princípio devido à ascensão da China e da nova importância do tabuleiro de poder no leste asiático e, posteriormente, às atenções direcionadas ao Oriente Médio.

Outra iniciativa para criação deste Ministério se deu na década de 60, no período da ditadura militar, quando o General Castelo Branco estava à frente do governo. Castelo Branco defendia a tese da criação de um MD e chegou a assinar o Decreto-Lei 200, em fevereiro de 1967, que previa a promoção de estudos para elaborar o projeto de lei de criação do Ministério das Forças Armadas. Entretanto, tal proposta foi abandonada. O assunto voltou novamente à discussão, ao longo da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, mas também não deu em nada.

O processo de redemocratização, por um lado, foi seguido pelo temor de envolvimento dos militares no aparato estatal, o que atrasou a formação do MD<sup>8</sup>. Por outro, ao fato de que a redemocratização não representou uma interferência nítida da sociedade civil na política externa, dado o tradicional afastamento daquela, exacerbado pela crise econômica, que se tornava o cerne das preocupações.

Foi com Fernando Henrique Cardoso (FHC) que essa ideia voltou a ser debatida, a criação do MD foi uma das promessas de sua campanha eleitoral. O presidente eleito pretendia implementar esta promessa logo no primeiro mandato, entretanto isso não foi possível. Durante o período de 1995-1996, o EMFA, mais especificamente, o Ministro-Chefe do EMFA, General Benedito Onofre Leonel, ficou encarregado de fazer estudos sobre a criação do MD. Segundo Zaverucha, isto indicava que o MD teria uma percepção militar, apesar de ser formado como instância de poder civil (ZAVERUCHA, 2005).

De modo a dar continuidade aos estudos de criação do ministério, o presidente FHC criou o Grupo de Trabalho Interministerial que definiu as diretrizes para implantação do MD. A partir do segundo mandato, o presidente nomeou o senador Elcio Álvares Ministro Extraordinário da Defesa e este recebeu a incumbência de implantar o órgão. No dia 9 de junho de 1999, o Ministério da Defesa foi oficialmente criado, o EMFA extinto e os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica transformados em Comandos.

A criação do ministério tinha como “preocupação principal [na redemocratização] estabelecer uma função constitucional que garantisse as Forças Armadas como um instrumento político e não um sujeito político autônomo” (SANT’ANNA, 2011, p.52). Desse

---

8. Este que seria formado para determinar qual seria o papel das forças armadas após um período de crise de identidade exacerbado pelo fim da guerra fria e ausência de contenciosos regionais.

modo, além de coordenar as ações das três forças, o MD exerceu um controle político sobre elas e permitiu uma maior coordenação entre a política externa/estratégia do país, com a sua força militar. Na América latina isto é muito significativo devido ao histórico de ter as forças armadas como um ator político importante e interventor, não subordinadas ao Estado. Assim, a formação do ministério fortalece o Estado brasileiro.

Apesar do MD ter sido criado com essa finalidade em mente, ele foi muito criticado em relação a sua autonomia frente às forças armadas. O Deputado Federal Benito Gama, da aliança governista e relator da PEC<sup>9</sup>, afirmou que o novo Ministro da Defesa civil seria o equivalente a “rainha da Inglaterra” - reina mas não governa (ZAVERUCHA, 2000, p. 52, apud ZAVERUCHA, 2005), pois na realidade os militares continuariam exercendo o poder.

Outra crítica, que reforça esse argumento da falta de autonomia do ministério recém criado, seria o fato do Ministro da Defesa ter limitadas atribuições como a de centralizar o orçamento das Forças Armadas, comprar armas e redigir a política de defesa do Brasil. Além disso, os comandantes das forças armadas, apesar de deixaram de ser politicamente ministros de Estado, mantiveram o *status* jurídico de Ministro<sup>10</sup> e também continuaram com a prerrogativa de, juntamente com o Ministro da Defesa, indicar ao Presidente da República os nomes para a promoção de oficiais-generais (ZAVERUCHA, 2005).

Entretanto, com o passar do tempo e com a mudança de governo, o MD passou por algumas transformações. A produção de documentos como o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) ajudaram a esclarecer melhor qual seria a Política de Defesa do Brasil. Desse modo, no próximo tópico esses documentos serão abordados com o intuito de demonstrar como o país passou a entender o que seria Defesa.

### *Documentos basilares*

Representando a consolidação de uma posição oficial do Estado brasileiro em matéria de defesa, a partir da década de 90 são

9. A PEC n. 498/97 que propôs a criação do Ministério da Defesa.

10. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal ficou encarregado de processar e julgar as infrações penais comuns e crimes de responsabilidade dos ministros de Estado e dos comandantes militares.

redigidos documentos que tornam mais transparente esse posicionamento, bem como aspirações e princípios gerais que coordenam as ações brasileiras tanto no âmbito doméstico quanto internacional. Esses documentos são as Políticas nacionais de Defesa (PND I e II), a END e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

A PND, produzida em 1996, foi o primeiro documento nesse sentido, montando as bases do posicionamento brasileiro de defesa. Buscava harmonizar as prioridades das forças armadas no país às vésperas da criação do Ministério da Defesa, em 1999. Além disso, inicia uma abordagem que dialoga com o embasamento teórico-estratégico de Hélio Jaguaribe (que será mantida e aprofundada nos documentos seguintes), na qual se busca conjugar estabilidade e integração regional com desenvolvimento socioeconômico como base orientadora do setor.

A PND II, de 2005<sup>11</sup>, além de aprofundar disposições já presentes em sua versão anterior, realiza algumas correções que cabem ser mencionadas. Primeiramente, consolida-se o entendimento de um entorno estratégico no Atlântico Sul, incorporando a África (saindo, portanto, do limite estratégico continental) e concedendo importância renovada à “Amazônia Azul”, ou seja, a área marítima sobre a qual o Brasil exerce direito jurídico (que viria a ser importante com o descobrimento do pré-sal). Ademais, revia a percepção das versão anterior do documento, que entendia que o mundo dispunha de uma configuração crescentemente multipolar. A nova versão, escrita pouco após a invasão do Iraque passa a dar foco à interpretação de um mundo unipolar.

Há, ainda, um diálogo entre as disposições do documento de 2005 e o pensamento de Jaguaribe no que concerne a necessidade de fortalecimento da indústria de defesa, tanto no setor privado quanto público, na busca de maior autonomia internacional. Deseja-se a “redução da dependência tecnológica e a superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis” (BRASIL, 2005).

“A questão tecnológica”, ainda “é reforçada nas orientações estratégicas que privilegiam a indústria de defesa tanto pela busca do domínio de tecnologias de uso dual, ou seja, civil e militar e como pela integração regional com base no MERCOSUL” (SANT’ANNA 2011, p. 61). Esse elemento será ainda aprofundado na END, onde

---

11. Originalmente aprovado sob o nome de Política de Defesa Nacional e alterado para Política de Defesa Nacional no documento de 2012.

o papel da indústria de defesa adquire papel fundamental no princípio de contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do país através do avanço tecnológico de alto nível que o setor permite.

A PND deixa evidente que “o planejamento da defesa inclui todas as regiões do Brasil e, em particular, as áreas vitais onde se encontram maior concentração de poder político e econômico” (BRASIL, 2012c p. 25). A Amazônia e o Atlântico Sul, são prioridades devido a sua riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima.

A análise do ambiente estratégico dá ênfase à instabilidade, à assimetria de poder e às novas ameaças à segurança dos Estados. Repudia o terrorismo e enfatiza a intensificação da cooperação internacional com os países do já referido entorno estratégico, assim como os de língua portuguesa como mecanismo de fortalecimento de autonomia (BRASIL, 2012b p.12).

De acordo com a PND,

a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais – como o narcotráfico e a guerrilha – podem provocar o transbordamento de conflitos de outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência (BRASIL, 2012c, p. 22).

Nesse sentido, a afirmação do Brasil como potência regional, bem como a sua inserção crescente como ator relevante no cenário internacional é reforçada. Cabe salientar que a PND está de acordo com a Constituição Brasileira de 1988 e os 13 compromissos programáticos do atual Governo, em particular o 13º, que ressalta questões como a defesa da soberania nacional e a presença ativa e altiva do Brasil no mundo (COLIGAÇÃO, 2010 p. 22-23 apud CORRÊA, 2014).

A END tem por objetivo guiar a reforma e a modernização das Forças Armadas brasileiras, assim como determinar os meios para cumprir as metas traçadas na Política de Defesa. Além disso, determina “que esta Estratégia deveria estar vinculada com a estratégia nacional de desenvolvimento, ou seja, as duas andariam *pari passum* em uma relação de reforço e de estímulo simultâneo” (SANT’ANNA, 2011, p.62)

De acordo com a END, os três setores considerados estratégicos para o Brasil são o nuclear, coordenado pela Marinha do Brasil, o cibernético, coordenado Exército Brasileiro, e o espacial,

coordenado pela Força Aérea Brasileira. A definição desses setores tem como prioridade elevar a capacitação científica e tecnológica do país. Como ressalta (SANT'ANNA, 2011, p.68), a indústria de defesa adquire papel fundamental na estratégia nacional a partir deste documento

o fortalecimento da indústria de material de defesa é visto como fundamental, por ser este o canal de entrada no sistema produtivo brasileiro da tecnologia transferida, através de acordos de cooperação com outros Estados, e da desenvolvida nos programas de aparelhamento e modernização de equipamentos militares e nos programas de treinamento de pessoal que são propostos na própria END, principalmente, os três campos tecnológicos apontados como prioritários. (SANT'ANNA, 2011, p.68)

Essa abordagem condiz com iniciativas concretas e projetos realizados pelo país, sobretudo a partir da década de 2000. Entre elas, como veremos, constam o projeto de transferência de tecnologia para a construção de um submarino (de propulsão) nuclear e a compra dos caças Gripen NG.

Por fim, o LBDN visa proporcionar o amplo acesso à informação sobre o contexto da estratégia de defesa nacional, no horizonte de médio e longo prazo, assim como tornar possível o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor. O livro representa uma iniciativa das forças armadas de buscar uma maior transparência para com a sociedade e a comunidade internacional (CORRÊA, 2014).

No Brasil, em especial, por ser considerado um país pacífico e cuja sociedade, portanto, não vislumbra grandes ameaças, esse documento é de extrema importância, pois busca demonstrar à sociedade que defesa não diz respeito somente às forças armadas e ao governo, mas também aos seus cidadãos.

Em relação a comunidade internacional, o livro representa uma resposta a demanda internacional para evitar tensões, cabe salientar que diversos países já possuem documentos semelhantes. O Brasil necessita deixar claro, a comunidade, quem são seus parceiros estratégicos e aliados, qual a forma de tratamento destinada a eles e quais princípios regem suas relações internacionais. O LBDN, portanto, visa elucidar todos esses pontos (CORRÊA, 2014).

Portanto, entre os diversos tópicos e aspectos que circundam os documentos mencionados acima destacamos alguns elementos que consideramos centrais para a discussão proposta neste artigo:

- a consolidação de uma estratégia voltada para o Atlântico Sul, com destaque à importância dada à integração regional;
- diálogo com a tese de Hélio Jaguaribe, sobretudo no papel da indústria nacional de defesa como fomentadora de desenvolvimento tecnológico; e
- percepção dos perigos e constrangimentos impostos pelo SI, que reforçam a necessidade de integração regional.

Desse modo, percebe-se a existência de diversos projetos, que estão sendo desenvolvidos nos três ramos das Forças Armadas, que estão diretamente interligados com as diretrizes montadas pelos documentos abordados acima. Em seguida buscar-se-á destacar esses principais projetos.

### *América do Sul*

Na última década houve um crescimento com gastos militares na América do Sul, tal fato fez com que em 2006, o então presidente da Costa Rica, Oscar Arias Sanches, afirmasse que a região teria entrado em uma corrida armamentista. Todavia, o que se percebe é que as aquisições tem sido determinada primariamente pela necessidade de fazer um upgrade nas capacidades militares de modo mantê-las, atender as necessidades domésticas no quesito das ameaças à segurança, estimular a indústria doméstica, a participação em missões de paz, ou o aperfeiçoamento do relacionamento internacional ou regional do país (SIPRI, 2008, p.305, apud SIEBENEICHLER, 2009).

Neste sentido percebe-se uma atitude brasileira de buscar obter um maior envolvimento em missões de paz e propor uma maior interação entre os países da região através de iniciativas como a da criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano. Contudo, é preciso ter em mente o paradoxismo presente na análise do discurso gregário brasileiro (notoriamente em meio à gestão de Celso Amorim à frente da pauta de relações exteriores) e suas ambições de aumento de poder e relevância internacional. Deve-se contestar até que ponto a região não foi instrumentalizada pela política externa brasileira com vistas à projeção de sua influência.

Seguindo a postura de inserção mais assertiva no cenário internacional definida para a década de 2000 (que foi amplamente auxiliada pelo crescimento econômico da década), o Brasil passa a

incorrer em novas iniciativas em matéria de defesa tanto regional, quanto global. A participação como figura central na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), além de servir como propulsor da influência e visibilidade internacional do país,<sup>12</sup> deixar claro o papel pretendido pelo Brasil de manter a liderança e estabilidade na região.

Por outro lado, o país, ao incorrer em outro país da região, passa a lidar com a questão delicada de que a permanência, excessivamente longa, pode gerar uma desconfiança por parte dos países menores de pretensões hegemônicas por parte do Brasil. No sentido de contra-balancear esses temores, a diplomacia brasileira manteve um discurso gregário, de modo a fortalecer a identidade e a união sul americana. Isso fica visível no discurso de Celso Amorim:

por isso temos trabalhado juntos no Mercosul, por isso temos impulsionado também a Comunidade Sul-americana, porque ajudamos a criar com outras áreas que estão aqui, porque não temos capacidade de falar só. [...] Mas teremos muito mais forças se estivermos unidos. E se não pudermos estar unidos de maneira absoluta, porque não temos, por exemplo, uma tarifa externa comum [...] se não podemos estar totalmente unidos podemos estar coordenados, isso ajudaria, nos fortaleceria a todos (AMORIM, 2006).

O discurso gregário, que visa fortalecer a concepção de uma identidade regional sul americana é, ainda, fortalecido por fenômenos que datam da década de 2000. Lima (2016) aponta para o que a autora chama de “regionalismo pós-liberal”, em um processo de substituição dos paradigmas políticos e econômicos (notoriamente liberais) que vigoraram na América do Sul na década de 90. Esse conceito é caracterizado pela

- primazia da política nas relações entre os Estados e na integração regional (substituindo a primazia econômica anterior);
- a forte presença do Estado na economia; e
- avanço da importância dada à questão das vulnerabilidades sociais na região.

12. O que seria repetido posteriormente, tanto no comando da missão de paz no Congo pelo general Santos Cruz (em um marco de missões de paz da ONU, devido à sensível redução de restrições ao uso da força pelas tropas), bem como pela tentativa, ao lado da Turquia, de alcançar um acordo acerca do programa nuclear iraniano. Essas iniciativas brasileiras fazem parte da busca de formação de capital político do país, mostrando-se à altura de player global, capaz de ser integrante, por exemplo, do conselho de segurança permanente das nações unidas.

O “regionalismo pós-liberal” montou as bases para o fortalecimento de uma identidade sul-americana, ainda que rasa. Enquanto a política externa da potência hemisférica se direcionava para o leste (Oriente Médio e Ásia), a região ganhou certa autonomia (acompanhada do avanço econômico causado pela alta do preço das *commodities*) e passa a se posicionar em oposição à ação (frequentemente entendida como imperialista) dos EUA. O temor de um forte unilateralismo norte-americano, aliado ao fortalecimento da identidade mencionado acima, permitiu que a região acelerasse seu processo de integração e avançasse para o setor de defesa.

Desse esforço em 2004, a partir de iniciativa do ex-presidente Lula, é formada a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que apresenta um espaço de articulação cultural, política e econômica das nações do sub-continente. Essa entidade monta as bases para a fundação da UNASUL, que por sua vez reflete a nova interpretação da defesa regional, agora oposta ao tradicional conceito de “defesa hemisférica”, alcançando, portanto, níveis sem precedentes de autonomia no sub-continente. Por iniciativa brasileira, no mesmo ano da fundação da UNASUL, é criado um órgão interno a ela voltado para os assuntos de defesa, o Conselho de defesa Sul-Americano (CDS)<sup>13</sup>.

A quarta reunião das delegações - dos países sul americanos - realizada no final de 2008 estabeleceu o documento constitutivo necessário para a criação do CDS, este foi aprovado no Brasil em dezembro de 2008. O documento caracterizou o Conselho como um órgão de consulta, cooperação e coordenação no âmbito da Defesa, que seria parte dos Conselhos da UNASUL (OLIVEIRA, 2013).

Dentre seus objetivos gerais pode-se ressaltar a instituição de uma Zona de Paz e Cooperação no subcontinente e a construção de uma identidade sul-americana de defesa. Já entre os objetivos específicos destaca-se o incentivo de trocas de informação e análise sobre a situação regional e internacional, a busca por posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa e a elaboração de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa (OLIVEIRA, 2013).

Cabe salientar que o CDS tem seus princípios fundados com base na Carta das Nações Unidas, na Carta da OEA e no Tratado

---

13. Cabe mencionar que, devido à ainda curta vida do CDS, ainda não está claro o papel que o conselho é capaz de exercer nos temas de defesa regional.

Constitutivo da UNASUL, não é baseado, portanto em uma aliança militar como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou seja, não foi criado literalmente com o intuito de ser uma instituição anti-americana como o presidente da Venezuela Hugo Chávez chegou a imaginar - cabe recordar que este havia proposto, em 1999, a criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul, esta sim seria uma aliança militar “anti-imperialista” (OLIVEIRA, 2013).

O CDS realiza suas reuniões anualmente - podendo ser convocadas reuniões extraordinárias - enquanto que o setor executivo se reúne a cada seis meses para produzir o plano de ação anual. Entretanto, cabe frisar que as decisões, apenas são tomadas se houver consenso (OLIVEIRA, 2013).

Atualmente, o Conselho é formado por doze países sul-americanos, novos membros serão aceitos apenas após 5 anos de vigência do Tratado Constitutivo da UNASUL. Para serem admitidos estes Estados precisarão estar associado à instituição há pelo menos quatro anos, e devem fazer parte dos Estados que compõem o Caribe ou a América Latina, pois o CDS visa desenvolver uma parceria para firmar uma unidade com estas regiões (OLIVEIRA, 2013).

## Conclusão

A institucionalização das relações no continente, em grande medida por iniciativa brasileira, faz parte de um projeto maior de Brasília na projeção da sua influência, no qual deseja-se um papel de liderança que sirva como uma ponte entre os principais centros decisórios globais e a região, desempenhando o papel de responder pelos interesses desta. Por mais que a END afirme que “O Brasil ascenderá ao primeiro plano no cenário internacional sem buscar hegemonia” (BRASIL, 2012a p.41), interpretações como a de Corrêa (2014) no trecho seguinte, veem na política exterior brasileira, justamente esse caráter hegemônico (ao menos em intenção):

assim como os demais Estados, especialmente grandes potências, o Brasil busca poder e, se possível hegemonia. Mas esse não é um cenário realizável, ao menos por hora. [...] Uma saída para o Brasil, arduamente buscada na administração Lula, é a ampliação de poder através de organismos e outras instituições internacionais. (ROSI, 2012p. 65, apud CORRÊA, 2014p.35)

Essa interpretação se evidencia a partir das palavras do próprio ex-presidente: “A proposta nova, que nós poderemos apresentar, é

que o Brasil precisa propor aqui no continente um conselho de defesa sul-americano e que o Brasil esteja no Conselho de Segurança em nome desse conselho, em nome do continente.” (SILVA, 2008)

Corrêa completa:

no entanto, os modelos como essa projeção e liderança foram aliçados revelam uma alteração nos padrões tradicionais de influência internacional (que privilegia a imposição da vontade dos atores mais fortes sobre os mais fracos), fazendo emergir uma maior cooperação e interdependência entre os Estados, na busca por cooptar parceiros em vez de coagi-los, vindo a caracterizar a essência do smart power brasileiro (CORRÊA, 2014p.36).

Essa perspectiva está de acordo com o arcabouço teórico utilizado no presente texto. O fortalecimento do Brasil depende de um simultâneo fortalecimento da região constituinte do “entorno estratégico”, com destaque para o sub-continente sul americano, como foi bem avaliado pelos *policy makers* brasileiros nas décadas recentes (que, na formulação daquela que seria a estratégia de defesa brasileira, recuperaram conceitos e interpretações de teóricos nacionais, como Hélio Jaguaribe).

Essa integração, devido não apenas ao seu tamanho geográfico, mas também à importância econômica e tradição diplomática, tende a conceder a posição de liderança regional ao Brasil. Esse papel, contudo, é tratado de maneira delicada, devido a temores por parte dos Estados menores de aspirações hegemônicas do “irmão maior”. O *smart power* brasileiro, mencionado na citação acima, destacando o aspecto construtivista da nossa análise, auxilia na desconstrução desses temores, permitindo que, uma vez o balanço de interações de “amizade” e “inimizade” pesando a seu favor, o país possa facilitar a aceitação de sua liderança por parte dos seus vizinhos.

## Referências

AMORIM, Celso. **Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da III Reunião de Chanceleres da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA**. Santiago: MRE, 24 nov. 2006. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/content/article?id=7902:discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-iii-reuniao-de-chanceleres-da-comunidade-sul-americana-de-nacoes-casa-santiago-chile-24-11-2006>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

BARTHELMESS, Eugenia. As relações Brasil-Argentina no aniversário da Declaração do Iguazu. **Cadernos de Política Exterior**, ano 2 n.3, p. 27-43, primeiro semestre 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm) >. Acesso em: 08 jun. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm) >. Acesso em: 28 de jul. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: MS, 2012b. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> >. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MS, 2012c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BUZAN, Barry; **Regions and powers. the structure of international security**. Londres: Cambridge University Press, 2003.

CORRÊA, Glauco Corbari. A Política de Defesa do Brasil no Século XXI. **Coleção Meira Mattos Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 31, p. 29-38, jan./abr. 2014.

GARDINI, Gian Luca. **The origins of mercosur: democracy and regionalism in south america**. Palgrave Mcmillan, 2010.

HUNTINGTON, Samuel P. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v.78, n.2, mar./abr. 1999. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

JAGUARIBE, Hélio. **Cenário Internacional**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 1986.

JAGUARIBE, Hélio. **Reflexões sobre o Atlântico Sul: América Latina e Brasil ante a 169 desarticulação do sistema interamericano**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/IEPES, 1985.

LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S. **Política externa, geopolítica e modelos de desenvolvimento: cooperación sur-sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina**, Buenos Aires: Clacso, 2016.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

OLIVEIRA, Mara Aparecida Freitas. **O Conselho de defesa Sul-Americano e a criação de uma comunidade regional de segurança**. 2013. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, 2013.

SANT'ANNA, Carlos Alexandre Rezende de. **Pensamento estratégico brasileiro contemporâneo - reflexões sobre o atlântico sul**. 2011. 175 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, 2011.

SIEBENEICHLER, Pedro Biaggio. **O Brasil no cenário Sul-Americano de defesa e segurança no início do século XXI**. 2009. 64 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Embrapa Monitoramento por Satélite**. Campinas, São Paulo: Biblioteca Presidência da República, 04 mar. 2008. Disponível em: < <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/04-03-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-inauguracao-da-embrapa-monitoramento-por-satelite/view>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

SOUZA, Antônio José Neves de. **A Integração da América do Sul e a segurança do Brasil**. 2011. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012.

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200009)>. Acesso em: 18 jan. 2017.

*Recebido em: 21/04/2017*

*Aprovado em: 22/05/2017*