



LA AGENDA REGIONAL



O Futuro da América do Sul: Cenários Prospectivos como uma Ferramenta para a Reflexão e para a Ação

Raquel Gontijo, Ana Elisa Thomazella Gazzola,
David Paulo Succi Junior e Mariana da Gama Janot

1 Introdução

Em abril de 2001, Lin Wells, funcionário do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, escreveu um famoso memorando sobre a dificuldade de se prever o futuro em questões de Defesa e Segurança. No documento, Wells demonstra como cada década do século XX trouxe profundas transformações no que significava ser um “tomador de decisão em política de segurança na maior potência do mundo”, e conclui: “tudo isso é para dizer que eu não tenho certeza sobre como será 2010, mas eu tenho certeza de que será muito pouco parecido com o que esperamos, então devemos nos planejar adequadamente.” (Wells, 2001, tradução nossa).

De fato, prever o futuro de sociedades, mesmo em horizontes temporais curtos, está além da capacidade humana. Em um dos maiores estudos de verificação sobre o índice de acerto de previsões feitas por especialistas (cientistas políticos, economistas, etc.), Philip Tetlock concluiu que

[...] o especialista médio tinha se saído pouco melhor do que se tivesse ‘chutado’ em muitas das perguntas políticas e econômicas que responderam. ‘Muitas’ não significa ‘todas’. Era mais fácil acertar em perguntas de curto prazo, que apenas olhavam para um ano adiante, e a precisão diminuía quanto mais longe o especialista tentasse prever – por volta de 3 ou 5 anos, o especialista se aproximava do nível do chimpanzé jogando dardos. (Tetlock, & Gardner, 2015, p. 5, tradução nossa).

No entanto, apesar de ser aparentemente uma empreitada de loucos, pensar sobre o futuro é algo necessário e vital para a tomada de decisão no presente. A conclusão de Wells de que ele não conseguia prever como seriam os 10 anos seguintes não elimina o fato de que decisões políticas hoje, em questões de defesa, cooperação, economia e tantas outras áreas, terão impactos por muitos anos ou décadas. Assim, toda decisão política precisa ser tomada com base em reflexões sobre o que o futuro pode trazer, em termos de continuidade, de mudanças e de rupturas profundas. Toda decisão política precisa também ser tomada a partir de visões sobre qual é o futuro que desejamos construir, e quais futuros desejamos evitar. Afinal, o futuro é fruto das escolhas feitas hoje. Nas palavras de Michel Godet, as pessoas podem ser “conspiradoras proativas, que agem para provocar a mudança desejada” (Godet, 2006, p. 7, tradução nossa). De toda forma, ainda que não haja, por parte dos atores políticos, um esforço sistemático e consciente de organizar cenários e vislumbrar futuros possíveis, as decisões políticas não apenas buscam um impacto futuro, mas são invariavelmente fundamentadas em alguma concepção sobre o porvir.

Neste sentido, a elaboração de cenários prospectivos é uma ferramenta que pode ser utilizada para incitar tais reflexões e embasar boas decisões. Os cenários são histórias sobre o futuro, formuladas a partir da interação entre a metodologia rigorosa e a criatividade. Com o propósito de promover o estudo sobre cenários prospectivos e contri-

buir para a consolidação do uso dessa ferramenta no Brasil, em 2005 surgiu o Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos, vinculado ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). O grupo envolve estudantes de graduação e pós-graduação, professores e colaboradores, e já realizou estudos sobre diferentes temas de relevância política e social. Neste artigo, vamos introduzir a metodologia empregada pelo grupo e apresentar dois dos estudos que já foram elaborados: o primeiro se refere à integração sul-americana (Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos, 2014), e o segundo se refere à cooperação em Defesa no entorno estratégico do Brasil.

Os(as) leitores(as) devem atentar-se para o fato de que os cenários não têm por objetivo prever o futuro. Ou seja, o propósito não é “acertar” o que vai acontecer, já que, como vimos, isso é impossível. O propósito é produzir substrato para a tomada de decisão consciente e construtiva. Além de contribuir para o processo de decisão política, entendemos que a produção de cenários é uma oportunidade rica para fomentar uma democracia mais participativa, pois reúne diversos setores da sociedade civil em torno de assuntos que são de interesse coletivo. Isso é especialmente relevante nas temáticas aqui apresentadas - políticas Externa e de Defesa - cujo fórum de decisões é protagonizado por elites políticas e militares, inclusive no âmbito legislativo, como ocorre na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados (Winand e Saint-Pierre, 2007).

Na próxima seção, apresentamos a metodologia de elaboração de cenários empregada pelo grupo. Nas duas seções subsequentes, delimitamos os estudos sobre integração sul-americana e sobre cooperação em defesa. Finalmente, encerramos este artigo com algumas reflexões sobre o futuro da região, os caminhos que escolhemos seguir, e a utilidade da ferramenta de cenarização.

2 Breve apresentação da metodologia de elaboração de cenários prospectivos

Existe uma enorme diversidade de métodos e ferramentas que podem ser empregados nos estudos de futuro. Esses métodos variam em termos das formas de coleta e processamento de informações sobre o objeto

estudado, o nível de envolvimento de especialistas e peritos no tema, e a liberdade criativa que é incorporada em maior ou menor escala. Na maior parte dos estudos de futuro, há uma combinação de vários métodos e ferramentas: revisão de literatura, painéis de especialistas, extrapolação de tendências, entrevistas, questionários, método Delphi, workshops, brainstorming, modelagem e simulação, etc. (Popper, 2008; United Nations Development Programme, 2015; 2018).

A metodologia adotada pelo Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos é baseada, principalmente, na abordagem francesa de La Prospective, desenvolvida por Michel Godet e sua equipe (Godet, 1994; 2006; 2010), mas com atenção para contribuições de outros autores (Buarque, 2003; Jouvenel, 2000; Schoemaker, 1995). O grupo reconhece que a elaboração de cenários é sempre um processo multifacetado, e que cada projeto desenvolvido pode demandar adaptações específicas para a melhor compreensão do objeto. No entanto, a despeito de possíveis variações, os cenários devem sempre ser relevantes, coerentes e plausíveis, e seu processo de elaboração deve ser transparente para o público alvo, ou seja, aqueles a quem se destina sua formulação (Godet, 2006, p. 109).

A metodologia que utilizamos é composta por seis etapas:

1. Definição do objeto e do horizonte temporal;
2. Análise sistêmica: mapeamento de variáveis e atores;
3. Análise sistêmica: identificação das sementes de futuro;
4. Análise morfológica;
5. Seleção, construção e redação dos cenários;
6. Identificação das escolhas estratégicas e monitoramento.

A seguir, vamos discutir de forma mais detida cada um desses passos.

2.1 Definição do objeto e horizonte temporal

O primeiro passo para iniciar o desenvolvimento de um projeto de construção de cenários prospectivos é a definição do objeto e do horizonte temporal. Essas escolhas não são aleatórias, e serão determinadas pelo contexto da instituição ou grupo para quem os cenários se destinam,

e que poderão tirar proveito dos cenários para informar suas decisões. Neste sentido, destaca-se que a construção de cenários segue o mesmo princípio weberiano (Weber, 1982) de que não há neutralidade na produção científica nas ciências humanas; contudo, há uma busca pela objetividade e inteligibilidade de uma dada realidade.

É usual que a demarcação do objeto seja estruturada no formato de uma pergunta sobre o futuro, mas isso não é necessário, e basta que a equipe tenha clareza sobre qual é a questão que será analisada e explorada.

Por sua vez, a demarcação do horizonte temporal deverá ser informada pelas características do objeto e pelos objetivos em termos de planejamento estratégico. Por exemplo, tomar decisões a respeito de planejamento de forças e política de defesa pode requerer um horizonte temporal distinto de decisões sobre cooperação internacional na área econômica. Deve-se ter atenção para qual é o alcance das decisões tomadas hoje na área temática analisada. Por exemplo, aquisições de sistemas de armamentos são um tipo de política que costuma se estender por alguns anos, de modo que decisões tomadas hoje terão, concretamente, resultados distantes temporalmente, até que os armamentos sejam produzidos e incorporados à forma de emprego das Forças Armadas. Por outro lado, decisões referentes à participação em uma missão de paz começam a ter efeito às vezes de forma quase imediata, com a rápida mobilização e envio de tropas para o local da missão. Esse tipo de diferença deve ser levada em conta pela equipe.

Ao delimitar o horizonte temporal, a equipe deve estabelecer um recorte que seja longo o suficiente para ser relevante para o processo de decisão política. Mas é importante também notar que, quanto mais longo o horizonte temporal, mais difícil será manter o critério de plausibilidade dos cenários. É usual que se trabalhe com períodos entre 10 e 30 anos, mas há projetos mais ousados que olham para 50 ou 100 anos. Neste limite, é difícil diferenciar os cenários da pura ficção especulativa. Ainda que isso não necessariamente os tornem irrelevantes, sua relevância para informar as decisões pode ficar reduzida.

2.2 Análise sistêmica: mapeamento de variáveis e atores

Estando delimitada a pergunta sobre o futuro e o horizonte temporal, o estudo de cenários prospectivos prossegue pela análise aprofundada dos elementos que constituem o sistema estudado. Nesta etapa, várias ferramentas de pesquisa, como revisão da literatura especializada, entrevista com especialistas e reuniões de *brainstorm*, podem ser utilizadas pelo grupo para identificar as principais variáveis e atores circunscritos ao objeto de análise. Após a identificação e listagem de atores e variáveis, que é flexível e pode ser modificada ao longo do projeto, com a inclusão e exclusão de alguns elementos, é necessária uma detalhada descrição de ambos os conjuntos, que especifique o desenvolvimento histórico, a situação presente e sua relação com os outros elementos do sistema estudado.

Ainda que não se pretenda definir relações de causalidade estrita entre variáveis e atores, pensar os possíveis desenvolvimentos futuros, sejam eles de continuidade ou ruptura, requer um esforço de compreensão das relações de influência e dependência entre as variáveis e os atores. Para tanto, é desenvolvida uma análise de impactos cruzados, que consiste em examinar, ainda que de forma relativa, a capacidade de cada uma das variáveis e atores de influir sobre seus pares. Deste modo, é possível cotejar as variáveis e os atores com base em sua influência e dependência sistêmica, possibilitando assim uma visão geral das dinâmicas do sistema estudado.

Além das relações de influência e dependência, uma outra ferramenta para acessar as dinâmicas do objeto de análise é identificar a proximidade e discordância entre os atores em termos de objetivo e interesses. Nesta etapa, com base na descrição anteriormente feita, levantamos objetivos específicos e gerais de cada um dos atores e avaliamos a concordância e divergência dos outros atores com este objetivo. Desta forma, se a aprovação de determinada lei no legislativo é o objetivo de um grupo de parlamentares, mas contrasta com os interesses de uma organização da sociedade civil, estes dois atores serão entendidos como divergentes. A comparação dos resultados da análise de influência com a avaliação dos objetivos, fornece, por um lado, um rico substrato para os analistas desenvolverem o estudo de prospecção, por outro, é um

material valioso para os atores políticos que buscam se movimentar neste sistema.

Este mapeamento geral das variáveis e dos atores que impactam o sistema da área temática analisada é fundamental para a compreensão das forças motrizes de mudança e continuidade, que serão sistematizadas na etapa seguinte do processo.

2.3 Análise sistêmica: identificação das sementes de futuro

O termo “sementes de futuro” se refere ao conjunto de elementos que serão utilizados para a construção das histórias, e eles se dividem em elementos de continuidade e elementos de mudança.

Os fatores de continuidade incluem os elementos pré-determinados e as tendências de peso. Elementos pré-determinados são aqueles que se repetem periodicamente e que podemos ter razoável confiança de que continuarão a se repetir, a menos que ocorra uma ruptura grande no sistema analisado. O exemplo mais comum de elemento pré-determinado são eleições (para presidentes, para deputados e senadores, para Secretário Geral da ONU, etc.), que ocorrem a intervalos regulares. Mas também podemos incluir nesta categoria eventos como revisão ou aprovação orçamentária, fóruns internacionais periódicos, etc.

Já as tendências de peso são processos sobre cuja continuidade temos razoável confiança (ainda que nunca tenhamos certeza). Por exemplo, pode haver uma tendência de crescimento econômico, uma tendência de continuidade do estado democrático de direito, uma tendência de continuidade da Organização das Nações Unidas (ONU), ou do aumento do número de missões de paz realizadas. Quanto maior for o horizonte temporal, mais difícil será ter confiança a respeito das tendências. É evidente que a identificação de tendências é sempre muito influenciada pelas percepções da equipe, em termos do seu otimismo ou pessimismo a respeito do mundo. Para evitar vieses profundos nos cenários, é ideal que as equipes sejam compostas por pessoas com trajetórias, perfis e inclinações políticas diferentes.

Por sua vez, os elementos de mudança incluem as surpresas inevitáveis, as incertezas críticas e os coringas. As surpresas inevitáveis são eventos que têm alta probabilidade de ocorrer dentro do horizonte temporal trabalhado, mas seu momento exato e a forma como ocorrerão são desconhecidos. Por exemplo, especialistas da área de saúde já alertavam há muitos anos para a alta probabilidade de eclosão de uma epidemia de grande escala, mas não se sabia quando ela ocorreria ou qual seria o seu formato exato. Crises econômicas também costumam ser consideradas surpresas inevitáveis, já que a economia tem um caráter cíclico.

As incertezas críticas são eventos e processos que podem vir a ocorrer, mas sua probabilidade é desconhecida. As incertezas normalmente são formuladas em formato de perguntas: haverá uma reforma do Conselho de Segurança da ONU? Como será essa reforma? Haverá a criação de um novo órgão para cooperação regional na América do Sul? Haverá um retrocesso nas políticas de liberalização comercial? E assim por diante. Muitas vezes, a fronteira entre tendências de peso e incertezas críticas pode ser nebulosa, principalmente quando trabalhamos com horizontes temporais mais longos, já que alguns membros da equipe podem considerar um processo como muito provável, enquanto outros membros podem interpretar o processo como mais incerto. É sempre importante lembrarmos que a elaboração de cenários não é (e não tem a pretensão de ser) uma ciência exata e as escolhas feitas refletem uma leitura de mundo.

Por fim, os coringas, também chamados de cisnes negros ou *wild-cards*, são eventos que representariam rupturas profundas. Eles têm probabilidade muito baixa de ocorrer, mas, caso ocorressem, teriam grande impacto sobre todo o sistema analisado. Alguns exemplos poderiam ser: a ocorrência de uma guerra na América do Sul com a participação do Brasil; o colapso da ONU; a ascensão do Brasil à vanguarda mundial na área cibernética. Os coringas têm o papel importante de incitar reflexões sobre como a sociedade reagiria a reviravoltas que parecem impensáveis até que ocorram.

Elementos pré-determinados, tendências de peso, surpresas inevitáveis, incertezas críticas e coringas: todos esses fatores são fruto do mapeamento de variáveis e de atores, feito na etapa anterior do processo. É a partir da identificação das relações entre variáveis e entre atores

que podemos extrair reflexões e conjecturas sobre como o mundo irá caminhar. Portanto, se o mapeamento não tiver sido bem feito, não conseguiremos identificar de forma proveitosa as sementes de futuro.

2.4 Análise morfológica

As duas etapas da análise sistêmica permitem o mapeamento do objeto de análise e a identificação das forças motrizes que conduzirão a construção dos cenários. O próximo passo do processo, que chamamos de análise morfológica, consiste na transposição desse mapeamento para uma estrutura que permita a combinação de hipóteses sobre o futuro e análise de sua consistência. A análise morfológica é, portanto, a etapa em que as fases dinâmica (discussão das sementes de futuro) e estática (análise estrutural envolvendo passado e presente) do processo de cenarização se encontram. Há diferentes formas de fazer essa transposição do que foi anteriormente mapeado, a partir de eixos temáticos ou a partir de perguntas.

Independentemente do formato específico de síntese, o propósito dessa etapa é identificar os principais fatores de incerteza sobre o futuro, a partir dos atores e das variáveis mais influentes do sistema. Para cada eixo ou pergunta, elaboramos um conjunto de hipóteses sobre o que pode ocorrer no horizonte temporal demarcado.

Por exemplo, para a pergunta “como será a relação entre os países da América do Sul nos próximos 20 anos?”, poderíamos elaborar as seguintes hipóteses:

- Os países sul-americanos manterão relações de intensa cooperação.
- Os países sul-americanos manterão relações cooperativas em algumas áreas temáticas.
- Os países sul-americanos apresentarão um crescente distanciamento.
- Os países sul-americanos terão relações intensamente conflitivas.

Idealmente, as hipóteses formuladas devem expressar um espectro amplo de possibilidades, passando por alternativas muito prováveis (tendências), alternativas menos prováveis, e coringas. Há, então, a percepção de que os eventos possuem possíveis gradações de ocorrência, não sendo resumidos apenas no binômio “ocorrer/não ocorrer”.

Não há um número preciso de perguntas ou eixos a serem formulados, contanto que as formulações permitam uma compreensão interessante e relevante do sistema. Se trabalharmos com um número muito pequeno de eixos, os cenários podem não expressar adequadamente a complexidade do objeto; por outro lado, se trabalharmos com um número muito grande de eixos, pode se tornar muito difícil processar todas as possíveis combinações de hipóteses. Após a formulação dos eixos e das respectivas hipóteses, teremos uma matriz como a da Figura 1, a qual denominamos espaço morfológico.

Figura 1: Espaço Morfológico

Eixo 1	Hipótese 1A	Hipótese 1B	Hipótese 1C
Eixo 2	Hipótese 2A	Hipótese 2B	Hipótese 2C
Eixo 3	Hipótese 3A	Hipótese 3B	Hipótese 3C
Eixo 4	Hipótese 4A	Hipótese 4B	Hipótese 4C

Fonte: Elaborada pelos autores

No processo de elaboração dos eixos e das hipóteses, a consulta a especialistas da área pode ser muito importante, para garantir que as possibilidades vislumbradas cumpram os critérios de relevância e plausibilidade. A consulta aos especialistas também pode contribuir para conclusões sobre quais hipóteses são mais prováveis ou improváveis, desejáveis ou indesejáveis, em cada eixo.

Uma vez construída a matriz, passamos a uma análise das possíveis combinações de hipóteses, que resultam em diferentes cenários. Por exemplo, um cenário poderia combinar as hipóteses 1A, 2B, 3B e 4A, e outro cenário poderia combinar as hipóteses 1C, 2C, 3A e 4B.

Nessa análise de possíveis combinações, é preciso ter atenção para eventuais inconsistências, já que alguns pares de hipóteses talvez não possam coexistir em um mesmo cenário. Por exemplo, se considerarmos

a hipótese de que os países sul-americanos terão um crescente distanciamento, não faria sentido termos simultaneamente uma hipótese de que fosse criado um novo organismo de cooperação regional.

Esta análise da morfologia dos eixos do sistema permite, no próximo passo, a seleção dos cenários que serão trabalhados como substrato para as reflexões a respeito das decisões estratégicas.

2.5 Seleção, construção e redação dos cenários

As hipóteses formuladas na etapa acima permitem diferentes combinações, a partir de critérios variados. Não há parâmetros universais rígidos sobre como selecionar os cenários, mas é fundamental que o processo de escolha seja transparente para o público alvo.

Alguns tipos de cenários são usuais:

- O cenário mais desejável reúne as hipóteses consideradas mais vantajosas para o sistema. É claro que isso é sempre uma questão subjetiva, e expressa a visão de mundo da equipe que realiza o projeto. Este é um cenário útil porque ele representa um ideal que gostaríamos que se concretizasse, elucidando quais decisões precisariam ser tomadas para que a realidade se aproximasse dessa trajetória.
- Já o cenário mais indesejável reúne as hipóteses consideradas mais desvantajosas para o sistema. Novamente, isso representa a posição da equipe. Este cenário pode ajudar a explicitar decisões a serem evitadas.
- O cenário mais provável é aquele que combina as hipóteses que têm maior chance de se materializarem. Estimar essas probabilidades não é fácil, e a consulta a especialistas pode contribuir muito para dar credibilidade a esse cenário. Devemos ressaltar, no entanto, que, mesmo sendo o cenário considerado “mais provável”, ele não expressa uma tentativa de prever o futuro. Este cenário simplesmente busca ilustrar o que poderá acontecer caso continuemos no caminho atual, caso as tendências de hoje se prolonguem. Isso chama a atenção para potenciais consequências negativas (e positivas) das políticas que estão sendo adotadas.

Além desses três tipos de cenários, podemos também formular combinações de hipóteses que reúnam grandes rupturas, com maior presença de coringas, para propiciar elucubrações sobre o imponderável da sociedade. Não há cenários certos ou errados, há apenas cenários melhores ou piores para a promoção de reflexões e o embasamento do planejamento estratégico.

Uma vez que as combinações de hipóteses tenham sido selecionadas, é preciso organizar cada cenário no formato de uma história. A equipe deve apresentar uma trajetória de decisões e eventos que poderiam convergir para resultar no cenário proposto. A construção dessa narrativa deve sempre ser informada pela análise sistêmica feita no início do projeto: quem serão os atores cujas decisões vão moldar o futuro, e quais serão as variáveis que movimentarão o sistema. Um ponto importante aqui é a análise das consequências positivas e negativas que podem decorrer das decisões políticas, sem idealizações de que alguma política possa ser perfeita ou universalmente benéfica.

Um problema comum na fase de escrita é que o texto seja muito árido, e não seja facilmente absorvido pelo público alvo. A proposta não é elaborar um texto acadêmico técnico, mas formular uma narrativa instigante sobre como esse futuro pode se desenrolar. A escrita deve ser fluida e provocativa, já que os cenários não são um produto final acabado, mas uma chamada ao diálogo e à reflexão.

2.6 Identificação das escolhas estratégicas e monitoramento

Uma vez construídos e redigidos os cenários, eles deverão ser apresentados ao público alvo, que poderá utilizá-los para ponderar quais decisões nos levam para mais perto de um futuro desejado, e quais decisões devem ser evitadas. Os projetos desenvolvidos pelo nosso Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos se referem a questões políticas amplas, de política externa e política de defesa, e têm por propósito informar e influenciar as decisões feitas em âmbito governamental. Temos clareza, portanto, de que, ainda que os relatórios tenham sido (ou venham a ser) publicados, eles não têm o impacto que gostaríamos.

A última etapa do processo é o monitoramento ao longo do tempo: como o sistema que foi analisado nos cenários se comportou com o passar dos anos; quais decisões foram tomadas e como elas influenciaram os processos políticos e sociais; e quais foram os aspectos desse sistema que se aproximaram de cenários desejáveis ou indesejáveis. Com esse monitoramento, podemos revisar nossas crenças sobre o mundo, ajustando parâmetros e pressupostos, para avançarmos cada vez mais em direção a boas decisões.

Nas próximas seções, vamos apresentar dois projetos desenvolvidos pelo Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos, apontando algumas observações também sobre o monitoramento que já foi possível fazermos nas áreas temáticas desde o início de cada projeto.

3 Quatro cenários sobre a integração sul-americana

O projeto intitulado Do Eldorado à selva: cenários da integração sul-americana até 2030 foi desenvolvido pelo Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos em 2014, com o objetivo de traçar quatro possíveis cenários para a integração na América do Sul, no período delimitado, sendo dois deles favoráveis e dois desfavoráveis à perspectiva integradora na região. Para atingir este objetivo, foram selecionados treze sub temas relevantes para a análise sobre o futuro da integração sul-americana: crime organizado, combustíveis, defesa, educação, energia, estabilidade política, exportação, infraestrutura, internacionalização de empresas, meio ambiente, saúde, transportes e União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

A escolha do tema e seus elementos subjacentes decorre da preocupação do Grupo em gerar reflexões sobre os impactos do reordenamento dos espaços políticos internacionais, sobretudo na América do Sul, a partir de novos eventos que atingiram a região, como a aproximação de seus países com a China, as oscilações de governos com diferentes diretrizes em relação aos processos de integração e as consequências de crises econômicas. Essas são questões relevantes para se pensar a trajetória histórica da integração regional na América do Sul, conforme ilustrado pela literatura do Novo Regionalismo, na década de 1990, e do Regionalismo Pós-hegemônico, nos anos 2000 (Bizzozero, 2011;

Briceño Ruiz, 2007, 2016; Hettne & Inotai, 1994; Legler, 2013; Mariano, 2015; Riggirozzi & Tussie, 2012; Serbin, 2013). Desta maneira, justifica-se a importância da Unasul neste trabalho, como bloco regional em que se concentravam as principais iniciativas e ações políticas conjuntas naquele momento (Rocha, 2018; Weiffen, Wehner & Nolte, 2013) que, por sua relevância, poderiam ter consequências de grande peso no cenário internacional até 2030, período considerado para a elaboração destes cenários prospectivos.

Para guiar a construção dos cenários, então, a seguinte pergunta é proposta: como será o desenrolar da integração sul-americana até 2030?

3.1 Análise sistêmica: mapeamento de variáveis e atores

Após o levantamento de inúmeras variáveis ligadas ao tema, por meio do já referido processo de *brainstorming*, o Grupo identificou que os treze sub temas apresentados acima foram as variáveis mais influentes para o recorte delimitado no estudo. Ressalta-se, entretanto, que a escolha dessas variáveis não descarta a influência de outros temas globais na tomada de decisões políticas sul-americanas, como a crise econômica iniciada em 2008 nos Estados Unidos; o aumento do fluxo migratório extra e intra regional; a maior participação da China em parcerias comerciais e de Investimento Estrangeiro Direto (IED); os processos eleitorais nos países sul-americanos, entre outros.

Dentre os atores com maior capacidade de influenciar os processos de decisão conjunta na América do Sul, destacam-se: a própria Unasul; a Comunidade Andina de Nações (CAN); o Mercado Comum do Sul (Mercosul); o Banco do Sul; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Conselho Energético da América do Sul (Ceas); a Organização Latino-Americana de Energia (Olade); a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep); a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila); os grupos não-estatais organizados em atividades internacionais ilícitas, como o narcotráfico; a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); o Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas; o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); a Organização Mundial do Comércio (OMC); e, entre os países, na região, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia,

Equador, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela; e, fora dela, EUA, União Europeia e China.

3.2 Análise sistêmica: identificação das sementes de futuro

Com a definição de variáveis e atores concluída, a análise sistêmica se inicia a partir da identificação das chamadas “sementes de futuro”. A Figura 2 resume o mapeamento geral das sementes de futuro referentes a cada um dos treze eixos usados para a estruturação dos cenários sobre a integração.

Figura 2: Eixos e hipóteses referentes à integração sul-americana

Eixo 1: Unasul	H1: Destaque internacional; consolidação institucional; Banco do Sul.
	H2: Projetos funcionam; Banco do Sul não substitui outros financiadores; nenhum grande conflito regional.
	H3: Soft power brasileiro sobre a agenda da Unasul; apenas os projetos em que o Brasil está envolvido conseguem caminhar; temáticas prioritárias; desconfiança dos demais países sobre a instituição.
	H4: Projeto é abandonado; desconfiança internacional (acordos com “países não confiáveis” para a ONU); interesses domésticos direcionam os países à cooperação com atores extrarregionais; protocolo de proteção à democracia e outros mecanismos são acionados e demonstram-se ineficientes.

Eixo 2: Estabilidade política	H1: Transições democráticas pacíficas; avanços socioeconômicos; harmonia entre os países.
	H2: Controle de fronteiras não integrado; manutenção do status quo favorecido pela ausência de crises diplomáticas.
	H3: Preocupação com a estabilidade democrática dos países amigos do Brasil; ameaças de poderes paralelos; imposição da agenda brasileira.
	H4: Problemas de sucessão presidencial; interrupções nos processos democráticos; conflitos fronteiriços envolvendo migrações e atividades ilícitas; reivindicações radicais geradas pela crise econômica; ampliação do poder paralelo; ameaça de intervenção estadunidense.
Eixo 3: Crime organizado	H1: Rede de combate integrada; accountability nos governos; serviço de inteligência conjunto; cooperação técnica.
	H2: Sucesso de programas de assistência e sharing de boas práticas; tribunal sul-americano amortiza a atuação criminosa; legalização da maconha.
	H3: Demora burocrática em sentenciar os criminosos; aumento da eficiência das polícias federais no controle de fronteiras não integradas; pressão brasileira para a legalização da maconha nos demais países.
	H4: Caos doméstico gerado por milícias em vários países; precedente jurídico impedindo o julgamento de criminosos (impunidade); corrupção como ponto nevrálgico; ampliação de grupos paramilitares.

Eixo 4: Defesa	H1: Reforma no CS da ONU com os países da América do Sul ganhando um assento permanente de caráter rotativo entre si; rede integrada de monitoramento da capacidade bélica; missões de paz da Unasul; consulta mútua; proposta andina.
	H2: Maior abertura para debate no âmbito do CS; apoio dos países sulamericanos à proposta brasileira; desenvolvimento tecnológico e de pesquisa integrados; fornecimento compartilhado de materiais.
	H3: Adoção da proposta andina como instrumento para o “imperialismo brasileiro”; Brasil divide-se entre sua participação como membro permanente do CS e do CDS; aproximação com os Estados Unidos; desconfiança na região fundamentada na expansão brasileira (soft power e hard power); Brasil monopoliza a venda de produtos de defesa.
	H4: Clima de desconfiança e desacordos entre países sul-americanos; aumento da concentração de poder no Conselho de Segurança da ONU; CDS não alcança efetividade; influência estadunidense e chinesa nos projetos da região.
Eixo 5: Infraestrutura	H1: Sucesso nas obras; adesão da iniciativa privada; barateamento de custos para região; novas fontes de financiamento.
	H2: Sucesso de algumas obras; dependência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento; entraves políticos para execução das obras (ainda assim estas se realizam); preferência a acordos bilaterais.
	H3: Desnível entre Brasil e demais países se aprofunda mesmo com as obras da Iirsa; vários desentendimentos, dentre eles os envolvendo Itaipu; cooperação reativa; ciberataques a governos sul-americanos; lançamento de satélite brasileiro.
	H4: Portos obsoletos; abandono de obras de infraestrutura (muitas superfaturadas); pouca integração em redes de comunicação; infraestrutura regional insuficiente às demandas populacionais.

Eixo 6: Transportes	H1: Aumento de investimentos; Corredor Bioceânico; reformas em estradas, rodovias e portos; integração hidroviária; unificação de normas de transporte.
	H2: Cooperação estimulada pelos avanços brasileiros; ampliação da rede rodoviária; investimento em dutovias; barateamento do transporte aéreo; reformas e investimentos em zonas portuárias.
	H3: Normas de trânsito não se integram; navegação fluvial integrada gera desastres ao ambiente e à produção agrícola; aumento do controle fronteiriço no Brasil.
	H4: Sucateamento rodoviário e ferroviário; aumento da frota de veículos não é acompanhado pela criação de novas estradas.
Eixo 7: Internacionalização de empresas	H1: Parcerias público-privadas; legislação comercial comum; reivindicações conjuntas em fóruns; pressões coletivas contra dumping chinês e protecionismo dos Estados Unidos.
	H2: Joint-ventures entre empresas sul-americanas; Mercosul continua sendo o maior polo de integração, porém, aos poucos, as relações com a Unasul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) se estreitam; integração bilateral e não multilateral.
	H3: Apenas empresas do conjunto “ABC” se internacionalizam; status quo de dependência de tradings; Brasil mantém seus programas de incentivo às pequenas empresas; disparidades regionais levam a monopólios brasileiros na América do Sul.
	H4: Empresas sul-americanas enfrentam grandes dificuldades com a concorrência chinesa; crise econômica estimula o aumento de barreiras tarifárias; corte de investimentos devido a pacotes de austeridade.

Eixo 8: Exportações	H1: Política comum de incentivo à exportação; exportação de produtos industrializados; criação de “zonas francas” transfronteiriças.
	H2: Acordos multilaterais de incentivo à exportação, apesar da não criação de um órgão comum ao continente de políticas comerciais; criação de regras e normas que aumentam a fiscalização no continente; destaque para outros produtos que não as commodities; liderança mundial em produção e exportação de biocombustíveis.
	H3: Prioriza-se a exploração de petróleo aos biocombustíveis no Brasil (perda de importância na agenda da região); diminuição de mercados para sul-americanos (concorrência chinesa e crise econômica); gargalos estruturais dificultam o escoamento de excedentes; aumento das barreiras alfandegárias; pouco desenvolvimento industrial dos países, à exceção do Brasil.
	H4: Retrocesso do Mercosul; Organização Mundial do Comércio (OMC) se desarticula e os Estados centrais promovem leis para autoconservação, prejudicando a economia regional.
Eixo 9: Energia	H1: Otimização da distribuição energética integrada; sucesso da Olade.
	H2: Permanência de acordos bilaterais; investimentos sustentáveis e diversificados.
	H3: Olade pouco estimula a integração no setor; dependência da tecnologia brasileira (hidrelétrica); sucateamento das estruturas energéticas dos países menos atuantes na temática; ênfase em iniciativas bilaterais.
	H4: Não cumprimento de regras dos acordos multilaterais (descrença na integração); dificuldade de financiamento a obras de geração de energia; prolongado período de estiagem gera descrença na energia hidrelétrica; acidentes em usinas; monopolização de know-how gera quebra de confiança regional.

Eixo 10: Combustíveis	H1: Anel energético; sucesso dos biocombustíveis; Petroamerica é substituída por um projeto mais profundo.
	H2: Anel energético implantado (com conflitos de distribuição); destaque da região na produção de biocombustíveis; menor protagonismo do Conselho Energético da América do Sul (Ceas); aumento do preço do petróleo.
	H3: Anel energético funciona aos moldes brasileiros; pré-sal afasta Brasil das iniciativas multilaterais; Brasil é aceito na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) em um período de aumento do preço dos barris de petróleo.
	H4: Abandono do anel energético; inviabilidade do pré-sal; desastre ambiental envolvendo petróleo; biocombustíveis não são viáveis em escala industrial.
Eixo 11: Educação	H1: Reconhecimento de títulos acadêmicos; fomento ao intercâmbio; unificação das grades curriculares; expansão da Unila com a construção de uma rede de universidades no subcontinente; ensino do português e do espanhol no ensino fundamental.
	H2: Direcionamento de investimento para setores específicos; consolidação sem expansão da Unila; aumento do investimento da iniciativa privada; incentivo a projetos educacionais inovadores; pouco avanço em titulações e currículos.
	H3: Discriminação entre intercambistas sul-americanos e demais membros da comunidade acadêmica; preferência por polos de conhecimento extrarregionais; produção acadêmica pouco expressiva; influência extrarregional na educação local.
	H4: Fuga de cérebros; privatização do ensino; menor investimento em educação básica; intercâmbios para educação superior em outras regiões, defasando o ensino superior dos países sul-americanos e, consequentemente, reduzindo investimentos.

Eixo 12: Meio ambiente	H1: Transferência de tecnologia biosustentável; alinhamento em fóruns internacionais; comportamento sustentável da população; financiamento a pesquisas; exigências ambientais cumpridas.
	H2: Estados tomam medidas bilaterais para a preservação ambiental; aumenta pressão da opinião pública; poucas propostas efetivas do governo ou de empresas; disputas em torno dos biocombustíveis; sem postura única de proteção ambiental.
	H3: Priorização da expansão agrícola em detrimento à preservação florestal; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) não se desenvolve (predomínio das iniciativas bilaterais); descaso com áreas de proteção ambiental; conflitos nas áreas da Amazônia Legal.
	H4: Abandono de pactos e protocolos em torno da preservação ambiental; falhas sérias na proteção do território amazônico; falta de resposta estatal aos desastres ambientais; contaminação do Aquífero Guarani; pouco impacto dos ambientalistas; expansão descontrolada da produção agrícola; fraca legislação ambiental.
Eixo 13: Saúde	H1: Sistema de saúde integrado; aumento de investimento em melhorias e pesquisas (Unasul); prevenção antecipada a doenças sazonais; controle de epidemias.
	H2: Integração se limita ao combate às epidemias transfronteiriças; maior investimento em pesquisa, porém com poucos resultados práticos em saúde pública; políticas mais simples e campanhas preventivas, como vacinação.
	H3: Brasil assume a pauta de integração, instalando seus programas sem a devida adaptação aos países; investimentos isolados em pesquisa; tema não é prioridade na agenda; Brasil incha seu sistema de saúde com pacientes sul-americanos.
	H4: Pandemias fora de controle (falta de articulação entre Estados); inchaço dos sistemas de saúde, gerando isolamento dos países.

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos (2014).

3.3 Quatro cenários para a cooperação em integração na América do Sul

No cenário mais favorável, intitulado “Caminho para Eldorado”, encontram-se as condições plenamente favoráveis ao processo de integração sul-americano, em diferentes áreas, até 2030. No que se refere à estabilidade econômica, os países do subcontinente desfrutam de um período próspero, tendência não observada em momentos anteriores, com maiores esforços de cooperação regional. Projetos conjuntos, envolvendo parcerias multilaterais, se associam a conjunturas globais também favoráveis, aumentando as perspectivas de emergência dos países no cenário internacional. Neste processo, a Unasul ganha cada vez mais legitimidade e representatividade, a ponto de alcançar participação em outras instituições internacionais. Como resultado concreto, em termos de integração física, as barreiras finalmente foram superadas pelas obras de infraestrutura planejadas pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Já como consequência da estabilidade política provocada na região pelo fortalecimento institucional da organização, outros arranjos como o Mercosul e a Comunidade Andina também apresentam maiores graus de convergência em seus projetos. A evolução socioeconômica ocorrida nas últimas décadas contribui para diminuir os índices de pobreza nos países sul-americanos, com inclusão de maiores parcelas da população nas classes médias, o que tem como consequência relativa estabilidade política. No plano regional, promove-se o controle integrado de fronteiras e mecanismos conjuntos de combate ao crime organizado, enfraquecendo a ação de guerrilhas e do poder paralelo; e, conseqüentemente, aumentando o poder do Estado. Por meio de uma bem sucedida reforma no Conselho de Segurança (CS) da ONU, os países da América do Sul passam a ter um assento permanente no Conselho e de caráter rotativo entre si. A estabilidade no âmbito da defesa regional, promovida por essa participação, contribui para consolidação institucional do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e amplia sua influência política e decisória na região. Para garantir o melhor aproveitamento do momento econômico favorável, os processos de internacionalização de empresas são apoiados por políticas públicas em cada país. Além disso, a Unasul torna-se mediadora de possíveis conflitos à medida em que é responsável pela fiscalização

das práticas comerciais entre seus membros; bem como pela busca de maior equilíbrio econômico no subcontinente. Diante deste processo, as exportações intercontinentais adquirem proporções inéditas e representam a variável que mais intensifica a integração regional até 2030. A fim de resolver antigos gargalos relacionados à insuficiência de fontes próprias de energia, a Olade potencializa a integração energética, impulsionando acordos regionais de cooperação e coordenação que visam ao desenvolvimento dos recursos energéticos dos países no plano nacional. Como consequência ambiental positiva, as matrizes energéticas, até então baseadas principalmente em combustíveis fósseis e energia hidrelétrica, são gradativamente substituídas por energias renováveis. Além disso, os países da América do Sul elaboraram uma política ambiental comum para proteger áreas consideradas essenciais à sua sobrevivência e desenvolvimento, como a Amazônia e o Aquífero Guarani. Superando as expectativas das lideranças sul-americanas, os projetos da área da educação se tornam realidade. Forma-se uma rede de intercâmbio entre docentes e discentes das universidades dos diferentes países, com validação de diplomas, créditos e padronização das grades curriculares. O crescimento e fortalecimento da Unila é reflexo dessas iniciativas. Por fim, levantando-se em conta o aumento da expectativa de vida e bem-estar geral da população, os países enxergam a necessidade de investir em programas de saúde regionais, o que leva a criação do Sistema Único de Saúde Interamericano, um projeto que envolve a parceria em intercâmbios profissionais, treinamentos e replicação, em outros países, de programas de saúde bem sucedidos nacionalmente.

No cenário favorável, chamado de “*Por una cabeza*”, percebe-se que as temáticas regionais alcançam sucesso parcial, com avanço em relação às tendências até então presentes, mas não demonstram êxito pleno das perspectivas propostas no cenário. Mesmo com maior participação da Unasul no processo decisório regional, a organização ainda se encontra em um momento de amadurecimento institucional, com pouca clareza de funções e/ou atividades. O órgão é utilizado, sobretudo, como fórum de debates para resolução de controvérsias pontuais. A promoção de uma cultura democrática, através dos instrumentos institucionais da Unasul, foi fundamental para manter a estabilidade política da região; com ocorrências de crises de governança mais ocasionais em alguns países. Em relação aos problemas decorrentes do crime organizado na

América do Sul, os avanços governamentais são visíveis, especialmente nas regiões mais críticas do subcontinente, como Colômbia, Paraguai e Venezuela. Como medida concreta de combate, são desenvolvidas propostas conjuntas que envolvem uma rede para capacitação policial e divisão de responsabilidade entre os países. O Brasil não alcança o objetivo de ser um membro permanente no CS da ONU, mas mantém seu papel de pacificador regional. O CDS também ganha legitimidade ao fazer parte dos espaços de realização de fóruns de discussão para planejamento de estratégias de defesa compartilhadas, troca de informações e promoção de treinamentos; bem como o incentivo à transparência em programas das indústrias bélicas e de participação conjunta em missões de paz da Nações Unidas. Devido a crises políticas, de financiamento e de planejamento estratégico dos países, vários projetos de integração física da IIRSA ainda não foram concluídos em 2030. O BNDES continua a ser o maior banco de financiamento da região, como consequência da escassez de recursos regionais e da ascensão do Brasil na economia mundial. Investimentos estrangeiros, sobretudo chineses, também se fazem presentes. Não há grande incentivo aos investimentos em políticas públicas na América do Sul, o que limita o processo de internacionalização de empresas. O Mercosul, entretanto, continua sendo o principal bloco econômico da região. A América do Sul, principalmente o Brasil, continua sendo um polo exportador de *commodities*; e as assimetrias econômicas entre os países ainda são o principal fator da inexistência de políticas macroeconômicas comuns. A integração energética se desenvolve somente no âmbito de acordos bilaterais ou trilaterais, principalmente pela escassez e retração de investimentos. Estes ainda se concentram, então, nas matrizes energéticas tradicionais. A produção e exportação dos biocombustíveis continuam fortes na região, porém com disparidades. No que se refere à educação, iniciativas já existentes, como o Grupo Montevideo e a Unila, expandem-se em redes de universidades pela América do Sul. Já em relação à proteção ambiental, há preocupação conjunta com mudanças climáticas e aumento da poluição. Os Estados, no entanto, ainda não são capazes de criar políticas ou legislações comuns de defesa do meio ambiente. Para finalizar, na área sanitária, o principal alerta é para possíveis ameaças pandêmicas. Mesmo com o interesse em desenvolver iniciativas na Unasul, o investimento isolado dos países, em pesquisas na área da saúde, parece ser o maior desafio à integração sul-americana.

No cenário desfavorável, “Nós vamos invadir sua praia”, se retrata uma região onde o Brasil assume uma postura imperialista em relação a seus vizinhos, prejudicando o processo decisório conjunto e, consequentemente, o avanço da integração como um todo. Agora, pertencente ao grupo dos BRICS, o Brasil desempenha liderança regional, tanto na condução política em órgãos regionais, quanto como financiador de fundos na região e fora dela. A desconfiança gerada nos países da América do Sul leva à instabilidade político-econômica no subcontinente que se traduz, bilateralmente, em medidas protecionistas no comércio com o Brasil; e, no âmbito da Unasul, em protocolos adicionais de reafirmação da finalidade democrática da organização. A atuação brasileira na região demonstra a despreocupação do país em relação às consequências de suas intervenções; como, por exemplo, a possibilidade de perder apoio em organismos multilaterais, como a OMC, arena em que a articulação prévia entre países com menor poder de barganha no sistema internacional é imprescindível. Com a crescente influência brasileira na região, as ações políticas tendem a se tornar impositivas ao invés de negociadas. No que se refere ao combate ao crime organizado, o Brasil tenta impor seu modelo de legalização da maconha, de modo que a estrutura de saúde pública dos países menos desenvolvidos não comporta as medidas de assistência social necessárias para a implantação bem sucedida de tal programa. Por outro lado, a pressão do Brasil em efetivar projetos de fiscalização nas fronteiras aumentou o controle e monitoramento nessas áreas. O papel de protagonista no âmbito de defesa regional foi afirmado pela conquista brasileira de um assento permanente no CS da ONU. As prioridades do Brasil se voltaram para as decisões tomadas neste nível, desfavorecendo o aprofundamento do CDS. Investimentos em armamento e desenvolvimento de tecnologias de vigilância levaram os países que dividem a fronteira amazônica com o Brasil a questionar quais atitudes no âmbito da Unasul. As assimetrias também se tornam mais evidentes entre os países sul-americanos no desenvolvimento da infraestrutura. A modernização de seus sistemas de transportes, energia e comunicações, os torna ainda mais dependentes dos investimentos brasileiros, via BNDES e ou Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Pode verificar-se também um processo de constante desindustrialização na América do Sul, como resultado da baixa consolidação dos parques industriais no início do século, e dos

poucos investimentos na área até 2030. Desta forma, a dependência energética persiste e os conflitos entre os signatários do tratado de Itaipu e os países que usufruem da usina têm se prolongado e intensificado. A extração de petróleo no pré-sal, enfim, se consolida e o Brasil obtém alta lucratividade com a exportação do combustível e da tecnologia envolvida na extração. Os países sul-americanos não conseguem desenvolver políticas conjuntas de proteção ao meio ambiente, de educação ou de saúde, devido à falta de cooperação nesses âmbitos em que se percebe a escassez de mudanças significativas durante os últimos vinte anos.

Por fim, no cenário catastrófico, intitulado “*Welcome to the jungle*”, apresenta-se uma América do Sul que não conseguiu consolidar quase nenhuma das iniciativas de integração que foram propostas até 2030. Dentro de uma conjuntura internacional desfavorável, os países sul-americanos enfrentam a interferência das superpotências externas e a incapacidade de honrar seus compromissos gerados por acordos regionais. A Unasul se soma a outros projetos de integração, como o Mercosul e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), ao perder funcionalidade diante do fortalecimento de dinâmicas bilaterais entre os países da região que, na defesa de seus interesses, priorizam acordos pontuais e diretos com seus parceiros em detrimento da participação em organizações destinadas a promover espaços de mediação e debate. Neste cenário, a integração do continente não se desenvolve e o histórico de crises políticas profundas ganha continuidade, com o isolamento de regimes democráticos. No que se refere aos desafios na área de defesa, a flexibilidade nas iniciativas conjuntas proporciona maiores espaços para conflitos de fronteira entre os países do continente. Por um lado, as políticas de repressão ao crime organizado internacional baseiam-se somente em medidas de policiamento dirigidas em âmbito interno. Por outro, vigora a percepção de insegurança no subcontinente em meio a constantes declarações dos EUA e da China sobre a possibilidade de intervenção na região por meio do Conselho de Segurança da ONU. A impossibilidade de reforma deste órgão perpetua a baixa representatividade dos membros rotativos, especialmente, aqueles com menores capacidades no sistema, dificultando as ações multilaterais desses países no cenário internacional. Da mesma forma, negligencia-se a capacidade de operação conjunta do CDS. Neste cenário, os gargalos de infraestrutura sul-americana não

apresentam avanços tecnológicos em nenhum dos países, tornando-a criticamente obsoleta. Os investimentos nessa área são pontuais e de caráter nacional, fomentados, sobretudo, pela concessão de iniciativas aos setores privados. A defasagem nesta área gera caos no setor de transportes em toda a região. Como exemplo, tem-se ferrovias que não se integram por falta de modernização; portos e aeroportos operando acima de sua capacidade, prejudicando o comércio e o turismo; hidrovias pouco valorizadas, recebendo recursos insuficientes para sua manutenção. Em toda a região, o crescimento desacelerado e a tentativa de redução de gastos por conta dos efeitos da crise econômica prejudicam a internacionalização das empresas. O Mercosul ainda é o principal bloco comercial sul-americano; porém, continua incapaz de evitar práticas protecionistas entre seus membros. A forte concorrência chinesa agrava a tendência de polarização das economias no continente sul-americano, prejudicando tanto os setores exportadores quanto as indústrias nacionais não plenamente consolidadas. Os conflitos no setor de energia se intensificam, até 2030, especialmente em torno do fornecimento proveniente do acordo de Itaipu, um dos principais gargalos que impedem o avanço da integração energética na região. Outras iniciativas alternativas de geração de energia também fracassam, impactando negativamente na questão de proteção ambiental. A integração por meio de projetos voltados ao gás natural ou petróleo; assim como a consolidação regional como polo dos biocombustíveis mostrou-se irrealizável. Áreas como educação, saúde e meio ambiente sofrem processos de retrocesso nas políticas conjuntas, o que contribui para a diminuição das pesquisas científicas nos mais diversos temas a elas relacionados.

3.4 Monitoramento

Esse projeto foi desenvolvido durante o início da década de 2010, e foi publicado em 2014. Desde então, tivemos o abandono do projeto de cooperação estruturado na Unasul, com a redução de número de membros participantes (Mijares & Nolte, 2018); vimos uma crescente instabilidade política no Brasil, inclusive com a quebra da continuidade democrática pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016; acompanhamos os profundos desafios do Brasil e da região em termos de transporte e infraestrutura, com o enfraquecimento da

coordenação regional no âmbito da IIRSA; observamos alguns estre-
mecimentos nos avanços da união aduaneira do Mercosul (Calixtre
& Desiderá Neto, 2011); houve um relativo abandono da atuação
conjunta dos países na OMC e favorecimento dos arranjos e parcerias
bilaterais, sobretudo, durante a presidência de Donald Trump nos EUA
(Mello, 2019); sofremos os impactos de um desastre ambiental envol-
vendo derramamento de petróleo no litoral brasileiro em 2019; tivemos
o congelamento do orçamento para educação, com considerável corte
na área de pesquisa; sofremos forte pressão internacional devido à ace-
leração do desmatamento no Brasil, especialmente, no atual governo;
e, de forma muito impactante, vivemos hoje uma “pandemia fora de
controle”, com um saldo, neste momento, de mais de 300 mil mortes
no Brasil e mais de 2,79 milhões de mortes no mundo, a maior crise
sanitária já enfrentada no último século.

Ou seja, retomando os quatro cenários descritos acima, estamos em
uma realidade preocupantemente muito próxima do “cenário cata-
strófico” apresentado pelo estudo. O monitoramento das áreas que
já pudemos fazer até o momento demonstra a necessidade urgente
de mudanças políticas profundas e rápidas, para que possamos nos
aproximar de um futuro mais desejável ou, ao menos, um futuro não
tão terrível.

4 Quatro cenários sobre o ambiente de segurança regional

O Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos desenvolveu entre
2012 e 2018, um Estudo Prospectivo sobre a cooperação em matéria
de Defesa no entorno estratégico brasileiro. Pela legislação brasileira,
a Defesa Nacional é a atividade - cujo instrumento principal são as
forças armadas - de proteção do Estado brasileiro contra ameaças
preponderantemente externas (Brasil, 2016). Seu escopo, portanto,
é amplo, e há uma série de questões de natureza interna, bem como
dinâmicas internacionais que influenciam nesta atividade. Fenômenos
que ocorrem nas regiões vizinhas, ou em países que compartilham
áreas de interesse, como o Atlântico Sul, são especialmente relevantes
quando se consideram possibilidades na área de Defesa, compondo
o denominado “Entorno Estratégico”. De acordo com as orientações

da Política Nacional de Defesa de 2012, adotou-se no trabalho a demarcação do entorno estratégico brasileiro como a região que abarca a América do Sul, o Atlântico Sul e a África Ocidental.

Seguindo um procedimento democrático, uma Política Nacional de Defesa deve ser formulada a fim de atender aos interesses informados pela sociedade civil. No Brasil, os altos níveis de autonomia militar (Soares e Mathias, 2003) interferem neste processo, de modo que a documentação de Defesa costumeiramente é feita no seio das forças armadas, com pouco *input* civil. Com isto em mente, o grupo responsável pela elaboração destes cenários, comprometido com a cimentação do controle civil sobre as forças armadas e com a reflexão nos assuntos de Defesa que preze por uma cultura de paz e cooperação, optou por focar nas possibilidades de um interesse constitucionalmente estabelecido: o da cooperação regional. Formularam, para tanto, a seguinte pergunta: Quais os caminhos para que, até 2048, o Brasil tenha uma Política de Defesa alinhada à cooperação em defesa e segurança no seu entorno estratégico?

A escolha do horizonte temporal de 2048 se deve ao fato de que este marcaria os 40 anos da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) cujo objetivo central seria formar uma identidade de defesa sul-americana, facilitando e fomentando a cooperação entre os países e estimulando um pensamento próprio da região em matéria de Defesa, o que poderia fortalecer uma comunidade epistêmica local (Saint-Pierre, 2019).

4.1 Análise sistêmica: mapeamento de variáveis e atores

Diante dessa pergunta e horizonte, o grupo seguiu a técnica do *brainstorming* para levantar o máximo de variáveis possíveis que compõem este universo de análise, desde dinâmicas políticas dos países à indústria de Defesa. Este procedimento foi realizado tanto em reuniões internas do grupo quanto em oficinas abertas com a participação de especialistas, informados pela produção acadêmica na área.

Ao final do cruzamento, o grupo identificou que a situação econômica dos países envolvidos, o grau de estabilidade/instabilidade política e

a assimetria de poder na região eram as três variáveis mais influentes no cenário (Vigevani e Magnotta, 2017).

O seguinte grupo de variáveis representa aquelas que são influentes nos cenários, porém sua manifestação e formato dependem das variáveis mais influentes. São elas: Acordos bilaterais e extrarregionais; Agenda de política externa; Ataque cibernético; Crime organizado; Fluxos de informações; Guerra; Influência extrarregional; Institucionalização da cooperação na região; Intervenção militar externa; Legislação; Monitoramento de conflitos domésticos; Parque Regional de Defesa; Percepção de ameaças; Proliferação de ADMs; Terrorismo; Tráfico de drogas, pessoas e armas (Saint-Pierre, 2011; Rodrigues, 2016; Januário, 2017).

Por fim, observou-se que há um conjunto ainda maior de variáveis que dependem das demais e exercem menor influência, porém são altamente relevantes para compreensão do cenário, tais como: Capacidade de desempenho das funções atribuídas às Forças Armadas; Defesa cibernética; Disputas por recursos naturais; Disputas territoriais; Distribuição dos gastos de Defesa; Emprego interno das Forças Armadas; Espionagem; Estratégia Nacional de Defesa; Infraestrutura industrial; Inventário de Defesa; Militarização das fronteiras; PD&I; Produção da indústria de defesa; Reparcelhamento das Forças Armadas; Transparência na cooperação; Treinamento de efetivos; Volatilidade do orçamento da Defesa (Dominguez et al, 2004; Saint-Pierre e Palácios, 2014).

A título de ilustração, podemos pensar na seguinte relação entre variáveis: uma maior instabilidade política e situação econômica deteriorada podem orientar uma agenda de política externa menos cooperativa, formar um terreno mais propício para a construção de ameaças em torno do crime organizado e terrorismo, tornar a região mais dependente e vulnerável a intervenções externas; e, como consequência, testemunhar disputas por recursos, maior engajamento interno das forças armadas, pouca produção autônoma da Indústria de Defesa, menos transparência, etc.

Na sequência, foram selecionados os seguintes atores com maior probabilidade de influir no cenário, considerando-se a centralidade do Brasil na análise e a priorização da região do entorno estratégico.

Como interferem diretamente no funcionamento político interno do país, do qual se elabora uma Política de Defesa e seus instrumentos, os seguintes atores domésticos foram selecionados: Presidência da República; Congresso Nacional; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Gabinete de Segurança Institucional e Agência Brasileira de Inteligência; Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança; Forças Armadas.

Já no âmbito internacional, destacam-se dois atores representando organizações internacionais, as Nações Unidas (ONU) e a Unasul; bem como, grupos cuja atuação tem impacto nas variáveis elencadas, como as redes transnacionais de crime organizado e os grupos midiáticos. Os principais países considerados atores relevantes, além do Brasil, são: África do Sul, Argentina, Chile, China, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Reino Unido, Rússia e Venezuela. A maior parte dos países compreende o entorno estratégico, enquanto os Estados Unidos, China e Rússia se apresentam como as potências internacionais com capacidade de influenciar o Brasil e a região. O Reino Unido se insere, principalmente, pela posse sobre o território argentino das Ilhas Malvinas.

4.2 Análise sistêmica: identificação das sementes de futuro

Seguindo as etapas da elaboração de cenários, assim como descritas na primeira seção do artigo, após a delimitação do sistema estudado com a análise das principais variáveis e atores, foram levantadas as sementes de futuro. Em relação aos elementos pré-determinados, os pesquisadores levaram em consideração as eleições presidenciais e parlamentares no Brasil, nos Estados Unidos e em outros países sul-americanos, a revisão dos documentos brasileiros de defesa nacional, que ocorre a cada quatro anos desde 2012, e a periodicidade dos planos de ação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Entre as tendências identificadas pelo grupo estão: a oscilação das dinâmicas regionais de cooperação na América do Sul, as descontinuidades políticas com as trocas de governo, a manutenção de assimetrias entre

os países sul-americanos, a permanência da configuração do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a falta de uma definição conjunta sobre quais são as ameaças para a região.

Em relação aos elementos de mudança e ruptura, o trabalho destacou três surpresas inevitáveis, isto é, eventos com alta probabilidade de ocorrer, porém com grande incerteza em relação a quando acontecerão. Estas foram: um assento rotativo do Brasil no Conselho de Segurança na ONU, uma nova crise econômica e a aprovação de uma nova Política Nacional de Exportação de Armamentos (PNED).

Foram ainda identificadas incertezas críticas, cujo desenrolar poderia transformar significativamente o futuro da cooperação em Defesa na região. Entre elas estão: haverá avanço do conservadorismo na América do Sul?; haverá uma guerra de grande escala no sistema internacional?; os Estados Unidos tentarão reafirmar sua influência na região?; haverá maior percepção de ameaça entre os países sul-americanos?; a África continuará sendo um referente da política externa brasileira?. As possíveis respostas a estas incertezas são múltiplas e podem conduzir os cenários futuros a perspectivas de continuidade ou de ruptura.

Do ponto de vista da transformação radical de tendências, foi levantado um conjunto de coringas, cuja ocorrência é percebida como intensamente improvável pelos pesquisadores no momento de feitura do trabalho de reflexão sobre o futuro, mas, que caso ocorresse, produziria intensas fraturas no desenvolvimento histórico do objeto de análise. Entre os coringas propostos pelo grupo estão: conflito armado entre países sul-americanos; desmantelamento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul); divisão do Ministério da Defesa brasileiro em pastas específicas; proliferação de armas de destruição em massa na América do Sul; inversão do fluxo migratório do Norte para o Sul; transição hegemônica no sistema internacional.

Passa-se então para a etapa de combinação dos elementos identificados nas fases de análise das variáveis, atores e sementes do futuro, através da análise morfológica. Para a construção do espaço morfológico, os elementos levantados até este momento foram agrupados em oito eixos e para cada eixo foi atribuído um conjunto de hipóteses de desenvolvimento, assim como disposto na Figura 2.

Figura 3: Eixos e hipóteses sobre a segurança e a defesa regionais

Eixo 1: Postura do Brasil em relação à cooperação regional	H1: Postura de liderança
	H2: Afastamento da cooperação regional
	H3: Defesa da cooperação meramente discursiva
	H4: Ação conscientemente contrária ao aprofundamento da cooperação regional
Eixo 2: Emprego das forças armadas em segurança pública	H1: Aumento
	H2: Manutenção
	H3: Redução
	H4: Extinção do uso interno das forças armadas
Eixo 3: Presença dos EUA na América do Sul	H1: Aumento
	H2: Manutenção
	H3: Redução
Eixo 4: Tensão entre países sul-americanos	H1: Ausência de tensões
	H2: Tensões diplomáticas
	H3: Escaramuças fronteiriças
	H4: Conflito armado entre Estados sul-americanos
Eixo 5: Percepção dos países da região sobre potências extrarregionais	H1: Algumas potências extrarregionais são percebidas como ameaça
	H2: Nenhuma potência extrarregional é vista como ameaça
	H3: Percepções divergentes entre países sul-americanos

Eixo 6: Defasagem tecnológica da região em relação aos países de maior desenvolvimento relativo	H1: Aprofundamento generalizado
	H2: Aprofundamento parcial
	H3: Manutenção
	H4: Diminuição
Eixo 7: Instabilidade política interna aos países da região	H1: Estabilidade política na região,
	H2: Instabilidades internas sem efeitos regionais
	H3: Instabilidades internas com repercussão regional
	H4: instabilidade política generalizada
Eixo 8: Presença do Brasil na África	H1: Aumento da presença brasileira na África de forma predatória
	H2: Aumento com caráter de ganhos de soma maior que zero
	H3: Redução da presença brasileira
	H4: Manutenção da presença no Brasil no continente africano.

Fonte: Elaborada pelos autores

4.3 Quatro cenários para a cooperação em defesa na América do Sul

A partir da combinação das hipóteses levantadas, foram elaborados quatro cenários para a situação da cooperação em matéria de defesa na América do Sul em 2048. No primeiro cenário, considerado desejável pelo grupo, o Brasil assume uma postura de liderança regional e aumenta sua participação no continente africano de forma positiva. As Forças Armadas brasileiras deixam de atuar em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Há estabilidade interna nos países sul-americanos, ausência de tensões militares entre os mesmos, assim como redução da defasagem tecnológica e diminuição da presença estadunidense na região.

Neste cenário, os 40 anos da Unasul são comemorados como um evento de muita relevância para os países da região, uma vez que,

apesar de uma crise pontual na metade da década de 2010, a partir da década de 2020, a instituição fortaleceu sua atuação e ampliou sua legitimidade entre os Estados sul-americanos. Destaca-se a atuação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o seu Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED). Entre os principais eventos para a consolidação da instituição foram a atuação na estabilização interna da Venezuela. Neste contexto, a retórica estadunidense por uma opção militar facilitou a coesão interna à região por uma saída pacífica. A organização também facilitou as negociações entre Bolívia e Chile, entre o governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional, assim como ajudou a dirimir disputas territoriais entre Colômbia e Venezuela. Outros eventos sugeridos pelo cenário são o estabelecimento de exercícios militares periódicos entre os países da região, a construção de um centro latino-americano de treinamento para missões de paz e cooperação com países africanos, na forma de treinamento e exercícios militares conjuntos. Ademais, estabeleceu-se uma concepção regional de desenvolvimento igualitário entre os Estados sul-americanos, o que foi favorecido pelo aumento no preço das *commodities* e pela estagnação econômica européia na década de 2030.

O segundo cenário, considerado indesejável pelo grupo, é marcado por uma atuação brasileira contrária à cooperação em matéria de defesa na América do Sul e pela presença predatória do país no continente africano. As operações militares domésticas de Garantia da Lei e da Ordem permanecem, em um contexto de instabilidades internas no Brasil e nos outros países da América do Sul, de forma generalizada. Há um incremento da presença estadunidense na região e percepções desencontradas sobre potências extrarregionais por parte dos Estados sul-americanos.

Diante deste quadro, as tensões entre Colômbia e Venezuela, que vinham desde o início dos anos 2000, escalaram e desencadearam um conflito armado entre os dois países em 2020. A região como um todo encontra-se em um estado de instabilidade e agitação, com crescente desigualdade, pobreza e fortalecimento do crime organizado. Não há políticas conjuntas entre os Estados sul-americanos para lidar com os problemas da região, as respostas individuais ao aumento da violência basearam-se em políticas de militarização, como as operações de Ga-

rantia da Lei e da Ordem no Brasil, que resultaram no aumento das violações de direitos humanos.

O desengajamento brasileiro e a maior presença militar de potências extrarregionais na América do Sul fomentaram a desconfiança entre os Estados da região e o enfraquecimento das políticas de cooperação. A região encontra-se fraturada diante da disputa entre China e Estados Unidos. Alguns países como Brasil, Colômbia, Paraguai e Peru alinham-se à potência ocidental; enquanto outros, como Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela associam-se à potência asiática. A instalação de uma base militar chinesa na Bolívia em 2020 desencadeou um aumento da assistência militar estadunidense para seus aliados da região, assim como o estabelecimento de bases militares dos Estados Unidos no Peru e no sul do Brasil. A disputa não se limita à América do Sul, mas ocorre em toda a periferia do sistema internacional, particularmente na África. Neste continente, a China consolida sua influência e os Estados Unidos abrem espaço, tendo como um de seus instrumentos, a cooperação trilateral com participação brasileira. Ademais, a disputa entre as potências extrarregionais tem impacto interno, fomentando instabilidade política.

Na construção do terceiro cenário, o mais provável, foram levantadas as seguintes hipóteses: o Brasil assume um discurso de cooperação regional sem concretizá-lo, mantém a presença no continente africano, e aumenta o engajamento das forças armadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem. Em relação à outras potências influenciando no cenário, a presença dos EUA na região aumentaria, haveria divergência nas percepções sobre as potências extrarregionais, e um aumento na defasagem tecnológica da região. Em termos de instabilidade política, esta provavelmente seria interna, ou seja, uma crise política de um país não transbordaria significativamente para os vizinhos e, de maneira geral, haveria poucos conflitos ou tensões entre os países.

Pensando no marco dos 40 anos da Unasul, seria provável que esta se restringisse a um mero símbolo a ser instrumentalizado quando conveniente, mas esvaziado de projetos e formulações efetivas, sem coordenação política. Os esforços de manutenção da presença brasileira na África se mantêm por meio da continuidade da cooperação técnica com Angola, Namíbia e Moçambique, bem como pelos programas de

treinamento de forças de segurança africanas por contingentes brasileiros em operações de paz. Internamente, as pautas da violência e da segurança pública, e a construção de ameaças em torno do crime organizado, tráfico e terrorismo continuam a formar um quadro propício para o engajamento interno das forças armadas, o que se agrava com a antecipação de maiores manifestações sociais. Haveria, nesse cenário, um contexto geral de violência como forma de resolução de questões sociais que afetam todos os países da região, intensificando as ações de repressão por parte de agentes de segurança. Isso seria agravado pelo aumento da presença dos Estados Unidos, que fomenta treinamento de tropas para o combate interno, como na Colômbia. Além disso, a maior atuação dos EUA, viabilizada pela falta de resistência articulada regional, influenciou outros países, como Peru e Equador, a permitir ainda mais bases militares estadunidenses na região.

Neste cenário, considera-se provável que a China emergja como potência relevante na região, exportando armamentos e tecnologias sofisticadas. Cogita-se que o Brasil, apesar de uma proximidade maior com os EUA, adote uma postura pragmática de buscar, também, investimentos chineses. Dessa forma, a região testemunharia um aumento na defasagem tecnológica, na medida em que aprofunda sua posição como importadora de tecnologias. Ainda, o cenário cogita a resolução de questões entre Brasil e Paraguai por meio do Tratado de Itaipu, com a manutenção da venda dos excedentes energéticos paraguaios para o Brasil, e a continuidade da tensão Chile e Bolívia sem maiores desdobramentos, apenas com a resistência boliviana de vender gás enquanto não obtiver a saída para o oceano.

Por fim, o quarto cenário é aquele que considera o improvável ou o alternativo. Nele, o Brasil se afasta por completo da cooperação regional e diminui a presença na África, mantendo o engajamento interno das forças armadas em GLOs. A presença dos EUA se mantém, também havendo divergências nas percepções sobre as potências extrarregionais e um aumento setorizado da defasagem tecnológica. Há maiores tensões diplomáticas na região e a instabilidade política interna repercute regionalmente.

O cenário considera um contexto no qual há um esforço, a partir de 2030, de regionalismo aberto por meio de iniciativas comerciais que

fortaleceram a Aliança do Pacífico, e o Brasil não participa do arranjo. O Mercosul se transforma, ainda nos anos 2020, em uma área de livre comércio por demandas das indústrias e apoio do Itamaraty e do governo federal, evidenciando o esvaziamento das propostas de cooperação em políticas públicas e sociais. Nesse sentido, os projetos do Conselho de Defesa Sul-Americano foram abandonados, junto com a Unasul.

Sem organizações regionais atuantes em 2020, a crise política na Venezuela se tornou um assunto de interesse hemisférico. A presença dos Estados Unidos se fez marcante na queda do governo de Nicolás Maduro, com uma intervenção militar e a realização de eleições no ano de 2020. O projeto do chavismo enfraquece como força política, e o país é marcado por um longo período de governos de direita. Outra crise que teve repercussões graves foi no Peru, que permaneceu a década de 2020 com disputas entre organizações indígenas, movimentos de esquerda e o governo inflamadas pelo proibicionismo. Com o advento da tecnologia dos *drones* armados, em 2030, levantou-se a possibilidade de uma operação na fronteira com a Bolívia, assassinando civis de uma Organização Não-Governamental que atuava na área. O governo peruano se recusa a pedir desculpas e associa a ONG ao narcotráfico, e o Equador apoia a Bolívia, deslocando tropas na fronteira. Diante dessas tensões, Colômbia, Venezuela e Argentina tomaram a frente das negociações para uma solução diplomática da situação por meio de um concerto *ad hoc*. Isso fortaleceu esforços latino-americanos, dos quais o Brasil se exclui, em cooperação nas áreas de Defesa e Segurança.

No âmbito nacional, a crise brasileira cresce em proporções, de modo que as forças armadas continuam atuando internamente para operações de ordenamento, e o país é denunciado no cenário internacional por violações de direitos humanos e censura à liberdade de imprensa. Contudo, o cenário considera uma mudança após as eleições de 2022, nas quais se elenca um governo menos agressivo que busca recuperar a imagem do país. Assim, o engajamento interno dos militares é mantido apenas para combate ao crime organizado, que continua sendo uma questão militarizada. Isso é acentuado por uma aproximação mais estreita com os Estados Unidos por meio de repasses diretos da *Drug Enforcement Administration* (DEA) e realização de exercícios conjuntos em território nacional cada vez mais frequentes. Ainda, foi firmado acordo para que os EUA pudessem utilizar a base de Alcântara para o

lançamento de foguetes, sem transferência de tecnologia. Soma-se, por fim, a adesão ao Protocolo Adicional do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, aprofundando ainda mais a perda de autonomia brasileira frente aos EUA.

4.4 Monitoramento

Assim como indicado anteriormente, o propósito de cenários prospectivos não é o de prever ou adivinhar aquilo que ocorrerá no médio e longo prazo, mas fomentar a imaginação sobre futuros possíveis e instigar a elaboração informada de ações presentes com o objetivo de influenciar o desenvolvimento de determinado objeto em uma ou outra direção. Ao observarmos em 2021 os cenários elaborados em 2018, é possível afirmar que, em grande medida, a cooperação em defesa na América do Sul caminhou na direção dos cenários indesejável e alternativo.

O desengajamento brasileiro e o enfraquecimento das iniciativas entre a metade e o fim da década de 2010 não foram sucedidos, como sugerido pelo cenário desejável, por um aprofundamento da cooperação regional em matéria de defesa. Pelo contrário, houve não apenas o afastamento do Brasil, mas o engajamento em uma política externa contrária aos órgãos de cooperação regional, após a eleição de Jair Bolsonaro, em 2019 (Saraiva & Silva, 2019). O posicionamento brasileiro contrário à Unasul (Vidigal & Bernal-Meza, 2020), cujas instâncias, em especial o CDS, fomentaram a atuação conjunta dos países sul-americanos convergiu com um progressivo enfraquecimento da instituição que, desde 2017, encontrava-se sem um Secretário Geral. Em 2018 membros importantes do bloco, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru, suspenderam sua participação na instituição e em 2019 o governo equatoriano exigiu a devolução do prédio sede da organização (Jaeger, 2019). Houve então a tentativa, encabeçada pelo presidente chileno, Sebastián Piñera, de substituir a Unasul pelo Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), cuja declaração foi assinada no dia 22 de março de 2019, mas que até o momento não se converteu em iniciativas concretas.

Em relação ao emprego das forças armadas no ordenamento interno, nota-se que a possibilidade levantada no cenário indesejável foi con-

cretizada: há uma manutenção do engajamento interno, por iniciativa e autonomia das próprias forças que, agora, ocupam o governo e a administração pública (Soares, 2018). O cenário considera, inclusive, a flexibilização da legislação vigente sobre punição de agentes de segurança, algo que se encontra sob debate no Congresso por meio do Projeto de Lei 6125/2019, que alarga as possibilidades de excludente de ilicitude para militares e outros agentes de segurança envolvidos em operações de GLO. Grosso modo, o projeto amplia as definições de “legítima defesa” para proteger os perpetradores de punições e, ainda, prevê a atenuação da pena sobre excessos cometidos nas ações de segurança. No âmbito regional, também percebemos uma aproximação geral com o cenário indesejável, o qual considera o aprofundamento das agendas das novas ameaças e da confusão conceitual entre Defesa e Segurança. Atualmente, a Argentina e o Uruguai são os países que mais impõem limites às missões internas das forças armadas, considerando que a ampliação das atividades militares na Argentina, em 2018, foi logo revertida em 2020 (Anzelini, 2019; Sain, 2018). Países como a Colômbia, a Bolívia e o Paraguai são amplamente permissivos em relação ao engajamento militar interno, e há, ainda, o agravante das polícias altamente militarizadas em todos os países da região. Forças Nacionais, *Gendarmerías*, Carabineiros, Polícias Militares, entre outros formatos de organizações, que continuam se valendo de uma lógica de combate para lidar com as questões de segurança pública que afetam a região, sem que haja um planejamento nacional, tampouco regional, para solução dos altos índices de violência (Kobilanski, 2012; Zajac, 2020).

Outro evento levantado pelo cenário alternativo que se verifica na atualidade é a assinatura de um acordo facilitador da presença dos EUA na Base de Alcântara. O Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) de 2019 não é tão permissivo quanto cogitado pelo cenário, contudo, há uma série de limitações impostas à autonomia brasileira por meio do poder de veto atribuído aos EUA na busca por parceiros, da restrição do destino das transferências tecnológicas adquiridas, e no livre acesso de oficiais e autoridades estadunidenses à Base brasileira (Brasil, 2020).

5 Considerações finais: cenários como ferramenta de reflexão e de ação

Como apresentado anteriormente, toda decisão política tem implicações presentes e também futuras. As escolhas dos líderes precisam ser tomadas com base na reflexão futura de seus impactos, tanto para garantir sua continuidade quanto para provocar rupturas ao longo do tempo. Como destaca Peter Schwartz (2006), cenários não dizem respeito à previsão do futuro, mas a perceber possíveis futuros no presente. Os cenários prospectivos, portanto, são uma ferramenta utilizada para ordenar as percepções sobre futuros alternativos nos quais as consequências das decisões políticas vão acontecer.

É notável, quando observamos os quatro cenários para a integração regional, produzidos pelo Grupo de Cenários Prospectivos do GEDES, o quanto a nossa realidade se aproximou do cenário considerado catastrófico, mesmo em um horizonte temporal relativamente curto. Também os cenários sobre o contexto de defesa, de elaboração um pouco mais recente, já nos sugerem motivos para pessimismo, sendo possível observar certa aproximação com aspectos do cenário considerado indesejável.

Como enfatizado ao longo do artigo, não se trata de um exercício de adivinhação, nem a proximidade dos cenários com os acontecimentos recentes indica uma excepcional capacidade preditiva. As cenas resultantes dos dois projetos foram fundamentadas em extensas pesquisas que identificaram elementos cujas raízes já pareciam bem consolidadas durante a realização do estudo, indicadores de mudança que começavam a se apresentar, assim como incertezas, cujo desenvolvimento encontrava-se em aberto para ser politicamente definido. Neste sentido, os cenários devem servir como um alerta de que as decisões políticas que estão sendo tomadas em matéria de integração regional e cooperação em defesa não só não estão nos levando para os futuros que desejamos construir, como, pelo contrário, estão resultando em uma realidade desastrosa.

Ao mesmo tempo que a elaboração de cenários prospectivos constituiu um valioso instrumento de compreensão da realidade, é também um profícuo mecanismo de fomento à ação política. Servindo de alerta para

desventuras e de chamado para a construção de um futuro almejado.

NOTAS

1. No original: “All of which is to say that I’m not sure what 2010 will look like, but I’m sure that it will be very little like we expect, so we should plan accordingly.”
2. No original: “What my research had shown was that the average expert had done little better than guessing on many of the political and economic questions I had posed. “Many” does not equal all. It was easier to beat chance on the shortest-range questions that only require looking one year out, and accuracy fell off the further out experts tried to forecast - approaching the dart-throwing chimpanzee level three to five years out.”
- O último trecho faz referência ao fato de que as conclusões do estudo de Tetlock (2006) haviam sido amplamente popularizadas com o chavão “as previsões do especialista médio são tão precisas quanto um chimpanzé jogando dardos”.
3. No original: “the proactive conspirator, who acts to provoke desirable change.”
4. Atualmente, o grupo está desenvolvendo um estudo sobre ciência e as universidades públicas no Brasil.
5. O relatório final deste estudo ainda está em fase de publicação. Mas este mesmo estudo resultou na elaboração de um pequeno texto sobre o futuro de questões relativas a paz, defesa e segurança internacional para o projeto Brasil 2035, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, pp. 189-202).
6. Autores diferentes identificam e demarcam as etapas da elaboração de cenários de formas diferentes, e não há necessidade de rigidez neste ponto. O processo é fluido e complexo, e permite interpretações e adaptações diversas (Buarque, 2003; Godet, 2006; Jouvenel, 2000; Schoemaker, 1995).
7. De acordo com Serbin (2010, p. 14), dos 31 projetos acordados para

o período 2005-2010, no âmbito da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), apenas dez foram realizados e apenas um deles foi concluído.

8. Destaca-se que nem todos os eixos possuem o mesmo número de hipóteses. Isso porque, do ponto de vista da formulação do espaço morfológico, importa menos a quantidade de hipóteses formuladas e mais se estas contemplam um amplo espectro de desenvolvimentos futuros.
9. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.125, de 21 de novembro de 2019. Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230394>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anzelini, L. (2019). Between discourse and effective action: the contradictions of Macri's defense policy. *Revista Científica General José María Córdova*, v. 17, n. 25, p. 69-90
- Bizzozero, L. (2011). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1, pp. 29-43.
- Brasil, Câmara dos Deputados (2019). Projeto de Lei nº 6.125, de 21 de novembro de 2019. Estabelece normas aplicáveis aos militares em operações de Garantia da Lei e da Ordem e aos integrantes dos órgãos a que se refere o caput do art. 144 da Constituição e da Força Nacional de Segurança Pública, quando em apoio a operações de Garantia da Lei e da Ordem. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230394>>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- Brasil, Presidência da República (2020). DECRETO Nº 10.220, DE 5 DE FEVEREIRO DE 2020. Acordo entre o governo da República

- Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas. Brasília: DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10220.htm>
- Briceño Ruiz, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe*. Universidad de Los Andes.
- Briceño Ruiz, J. (2016). Projeção, fragmentação e justaposição de processos do regionalismo pós-hegemônico, retorno do regionalismo aberto: a atualidade do regionalismo na América Latina e no Caribe. *Conjuntura Internacional*, v. 13, n.1, pp. 16-21.
- Buarque, S. C. (2003). *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: texto para discussão nº 939 Disponível em: <https://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4485>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Calixtre, A. B.; Desiderá Neto, W. A. (2011). Desafios para a Consolidação da União Aduaneira no Mercosul. *Boletim de Economia e Política Internacional*. n. 8, IPEA, out. 2011.
- Dominguez, J. et al (2004). Disputas fronterizas en América Latina. *Foro Internacional*, Ciudad de México, v. XLIV, n.3, pp. 357-391.
- Godet, M. (1994). *From anticipation to action: a handbook of strategic prospective*. Paris: UNESCO Publishing. Disponível em: <<http://en.lapropective.fr/dyn/anglais/ouvrages/from-anticipation.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Godet, M. (2006). *Creating futures: scenario planning as a strategic management tool*. London: Economica. Disponível em: <<http://www.lapropective.fr/dyn/anglais/ouvrages/creatingfutures2006.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Godet, M. (2010). *La Prospective*. 2010. Disponível em: <<http://en.lapropective.fr/>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos (2014). *Do Eldorado à Selva: cenários da integração sul-americana até 2030*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/126257>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Hettne, B.; Inotai, A. (1994). *The new regionalism*. UNU World Institute for Development Economics Research.

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2017). Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. Brasília: IPEA: ASSECOR. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30156>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Jaeger, B. C. (2019). Crise e colapso da Unasul: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral: journal of the global South*, v. 10. n. 49, pp. 5-12.
- Januário, L. E. (2017). *A Construção da Cooperação entre Argentina e Brasil na área nuclear (1985/1991): Autonomia e Desenvolvimento como Elementos Identitários*. 114f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, São Paulo, 2017.
- Jouvenel, H. de (2000). A brief methodological guide to scenario building. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 65, pp. 37-48.
- Kobilanski, F. S. (2012). ¿Militarización sin militares?: los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012). *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, n. 12, pp. 13-24.
- Legler, T. (2013). Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. *Contexto Internacional*, v. 35, n.2, pp. 325-352.
- Mariano, K.L.P. (2015). *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Editora Unesp.
- Mello, P. C. (2019). Governo Trump paralisa órgão que define conflitos comerciais na OMC. *Folha de S. Paulo*, 10 dez. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/12/governo-trump-paralisa-orgao-que-define-conflitos-comerciais-na-omc.shtml>>. Acesso em: 20 mai. 2021.
- Mijares, V. M., Nolte, D. (2018). Regionalismo Posthegemónico en crisis. *Foreign Affairs: Latinoamérica*. Disponível em: <<https://revistafal.com/numeros-anteriores/fal-18-3/>>, acesso em 17 de março de 2021.
- Popper, R. (2008). How are foresight methods selected. *Foresight*, v. 10, n. 6, pp. 62-89.

- Riggirozzi, P.; Tussie, D. (2021). “The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America”. In: Riggirozzi, P.; Tussie, D. (eds.). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America*. New York: Springer.
- Rocha, A. J. R. da. (2018). “Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)”. In: Saint-Pierre, H. L.; Vitelli, M. G. (orgs.). *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: Editora Unesp, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, pp. 163-178.
- Rodrigues, T. (2016). Narcotráfico, militarização e pacificações: novas securitizações no Brasil. In: Dos Passos, R. D. F.; Fuccille, A. (Eds.). *Visões do Sul. Crise e transformações do sistema internacional*. Marília: Cultura acadêmica.
- Sain, M. F. (2018). ¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad en Argentina (2013-2018). *Nueva Sociedad*, v. 278, pp. 36–47
- Saint-Pierre, H. L. (2011). “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 33, n. 2., pp. 407-433.
- _____. (2019). A defesa na política externa brasileira: o conselho sul-americano e a estratégia nacional de defesa. *Revista Perseu: História, Memória e Política*. n.18, ano 13, pp.50-86.
- Saint-Pierre, H. L., Palácios, A. Jr. (2014). As medidas de confiança do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v.57, n.1, pp.22-39.
- Saraiva, M. G.; Silva, A. V. C. (2019). Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 64, pp. 117-137.
- Schoemaker, P. J. H. (1995). Scenario planning: a tool for strategic thinking. *Sloan Management Review*, v. 36, n. 2, pp. 25-40.
- Schwartz, P. (2006). *A arte da visão de longo prazo: planejando o futuro em um mundo de incertezas*. Rio de Janeiro: BestSeller.
- Serbin, A.. (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. *Nueva Sociedad*: Buenos Aires.
- _____. (2013). Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. *Lua Nova*, v. 90, pp. 297-327.

- Soares, S. A. (2018). ¿Volvieron los militares en Brasil?: La democracia obstruida por la cuestión militar. *Nueva Sociedad*, n. 278, pp. 48.
- Soares, S. A.; Mathias, S. K. (2002). Forças armadas, orçamento e autonomia militar. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 24/25.
- Telock, P. E. (2006). *Expert political judgment*. Princeton: Princeton University Press.
- Tetlock, P. E.; Gardner, D. (2015). *Superforecasting: The art and science of prediction*. New York: Broadway Books.
- United Nations Development Programme (2018). *Foresight manual: empowered futures for the 2030 Agenda*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/ForesightManual2018.html>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- United Nations Development Programme (2015). *Foresight: The manual*. Singapore: UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/foresight-manual.html>>. Acesso em 21 mar. 2021.
- Vidigal, C. E., Bernal-Meza, R. (2020). Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), pp. 11-26.
- Vigevani, T., Magnotta, F. (2017). Os atores externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina. *Pensamiento Propio*, n. 44, pp. 179-216.
- Zajac, J. (2020). Presencia de Gendarmería Nacional Argentina y sus efectos para las y los jóvenes de barrios informales de Buenos Aires. *Revista nuestraAmérica*, v. 8, n. 15, pp. 161-189.
- Weber, M. (1982). A política como vocação. in: Gerth, H. H.; Mills, C. W. (org.). *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, pp. 97-153.
- Weiffen, B., Wehner, L., & Nolte, D. (2013). Overlapping regional security in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, v. 16, n. 4, pp. 370-389.
- Wells, L. (2001). *Thoughts for the 2001 Quadrennial Defense Review*. Dispo-

nível em: <<https://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2382/2001-04-12%20To%20George%20W%20Bush%20et%20al%20re%20Predicting%20the%20Future.pdf>>. Acesso em 21 mar. 2021.

Winand, E.; Saint-Pierre, H. L. (2007). “O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino”. in: Saint-Pierre, H. L. (org). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora Unesp.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar a ferramenta de elaboração de cenários prospectivos como um instrumento útil e relevante para a reflexão sobre o mundo político e as relações internacionais do Brasil. Os cenários prospectivos podem ser utilizados de forma profícua para instigar reflexões e debates, e informar os processos de tomada de decisão e de planejamento estratégico. Iniciamos o artigo com algumas ponderações sobre a pertinência da área de conhecimento denominada de “estudos de futuro”. Em seguida, apresentamos a metodologia empregada pelo Grupo de Elaboração de Cenários Prospectivos, do qual os(as) autores(as) deste trabalho fazem parte. Nas duas seções subsequentes, discutimos de forma resumida dois projetos desenvolvidos pelo grupo: o primeiro se refere à integração regional sul-americana, e o segundo se refere ao ambiente de segurança e defesa regional em que o Brasil está inserido. Por fim, encerramos o artigo com algumas reflexões sobre o que os cenários nos dizem acerca do ambiente político brasileiro, como um alerta para os caminhos danosos que estamos trilhando. E concluímos apontando a necessidade de que o governo brasileiro empreenda uma revisão e uma reformulação profunda das políticas que têm sido adotadas nas áreas de cooperação internacional e de defesa.

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo presentar la herramienta para la elaboración de escenarios prospectivos como un instrumento útil y relevante para la reflexión sobre el mundo político y las relaciones internacionales en Brasil. Los escenarios prospectivos se pueden utilizar de

manera fructífera para promover la reflexión y el debate, e informar los procesos de toma de decisiones y planificación estratégica. Comenzamos el artículo con algunas consideraciones sobre la relevancia del área de conocimiento denominada “estudios del futuro”. A continuación, presentamos la metodología empleada por el Grupo de Elaboración de Escenarios Prospectivos, del que forman parte los autores de este trabajo. En las dos secciones siguientes, discutimos brevemente dos proyectos desarrollados por el grupo: el primero se refiere a la integración regional sudamericana, y el segundo se refiere al entorno de seguridad y defensa regional en el que se inserta Brasil. Finalmente, terminamos el artículo con algunas reflexiones sobre lo que nos dicen los escenarios sobre el entorno político brasileño, como una alerta sobre los caminos dañinos que estamos tomando. Y concluimos señalando la necesidad de que el gobierno brasileño realice una profunda revisión y reformulación de las políticas que se han adoptado en las áreas de cooperación y defensa internacional.

ABSTRACT

This article aims to present a tool for the development of prospective scenarios as a useful and relevant instrument for reflection on international relations in Brazil. Prospective scenarios can be used fruitfully to promote reflection and debate, and inform strategic planning and decision-making processes. We begin the article with some considerations on the relevance of the area of knowledge called “studies of the future”. Next, we present the methodology used by the Group for the Elaboration of Prospective Scenarios, of which the authors of this work are part. In the following two sections, we briefly discuss two projects developed by the group: the first refers to South American regional integration, and the second refers to the regional security and defense environment in which Brazil is inserted. Finally, we conclude the article with some reflections on what the scenarios tell us about the Brazilian political environment, as a warning about the harmful paths we are taking. And we conclude by pointing out the need for the Brazilian government to carry out a thorough review and reformulation of the policies that have been adopted in the areas of international cooperation and defense.