



Os Primórdios do Conselho de Defesa Sul-Americano: América do Sul e Política Externa Brasileira

Regiane Nitsch Bressan e Maria Luísa Bandeira Oliva

Introdução

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado em 2008 para gerir a cooperação em defesa da região. O tema deste trabalho foi o interesse brasileiro e a cooperação regional no estudo do Conselho de Defesa Sul-Americano e como esse interesse se encaixou na Política Externa Brasileira, sobretudo do governo de Luís Inácio “Lula” da Silva.

Nesse sentido, a delimitação do tema englobou a compreensão do CDS e da Política Externa Brasileira, principalmente adotada por Lula (2003-2010) período marcado pela criação do CDS. As perguntas centrais deste trabalho foram: quais foram os interesses do Brasil na cooperação regional em defesa e no próprio CDS? Como estes interesses estão

relacionados às diretrizes da Política Externa Brasileira?

Desde sua criação no âmbito da Unasul, o CDS foi objeto de diversos estudos e pesquisas. Na maioria dos casos, eles fizeram investigações sobre sua criação, seus desafios e suas perspectivas, focando apenas no seu papel como órgão consultivo de defesa e regional. A abordagem deste trabalho justifica-se na tentativa de ir além das necessárias reflexões mencionadas, para analisar o CDS de acordo com os interesses brasileiros. Ou seja, o trabalho quer desvelar como o CDS foi instrumento da Política Externa Brasileira que, apesar dos inúmeros obstáculos, vislumbrava-se um ambiente regional de paz, onde haveria possibilidade concreta de liderança na região.

O objetivo geral deste trabalho foi estudar a criação do CDS e os interesses brasileiros e na cooperação regional na área de defesa, compreendendo o período do governo Lula até o presente momento, com maior foco no primeiro período 2008-2011 . Também faz parte deste artigo entender como o CDS, a despeito das mudanças de governo no Brasil, ainda pode ser instrumento de cooperação para assegurar uma zona de paz no mundo pós-pandêmico.

Esse trabalho foi dividido em três capítulos e em cada um deles foram discutidos um dos três objetivos específicos. O primeiro capítulo buscou analisar a situação da América do Sul no contexto da fundação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), descrever o processo de criação do órgão, seus objetivos e os desafios para sua consolidação e examinar a ação brasileira nesse processo. O segundo capítulo buscou identificar a Política Externa Brasileira (PEB) ao longo da criação do CDS, quando governava o presidente Lula no Brasil. Ademais, cabe compreender como a temática da defesa versava na PEB, desvelando o desenvolvimento da Política de Defesa brasileira, mormente naquele período. A terceira sessão buscou avaliar quais os interesses nacionais em manter atuação ativa nesse órgão, discutindo como esse comportamento brasileiro frente ao CDS fez parte da PEB, apontando as dificuldades enfrentadas pelo Brasil em sua atuação no órgão. Por último, diante o esvaziamento do órgão nos períodos subsequentes, o trabalho resgatou como CDS ainda pode ser restaurado como instrumento para a manutenção de uma zona de paz no período pós-pandêmico.

Para arregimentar os argumentos do trabalho, foram levantadas duas hipóteses. A primeira premissa baseou-se na ideia de que na década de criação do CDS, a América do Sul se encontrava em um contexto favorável à cooperação regional. Essa situação permitiu convergência dos países da região em torno de um projeto de integração, sendo uma das vertentes desse projeto a cooperação em defesa que se concretizou na criação do CDS. A segunda hipótese fundamenta-se na ideia de que a participação ativa do Brasil foi fundamental na idealização e na constituição do CDS, atuando como mentor da iniciativa. Este argumento está relacionado à percepção de que o CDS consistia em instrumento relevante para a consecução dos objetivos da Política Externa Brasileira no marco da criação do órgão.

A América Latina e a Criação do CDS

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) em 2008, dentro do arcabouço institucional da Unasul acompanhou uma série de outras iniciativas de cooperação regional na América do Sul. Essa situação foi possível, pois existia na região uma visão comum da importância da cooperação. O CDS consistiu na primeira iniciativa voltada à discussão específica da defesa regional que inclui todos e unicamente os países da América do Sul. Anteriormente, relevantes ações entre Brasil e Argentina, e com participação do Paraguai e do Uruguai, revelavam um processo de adensamento da cooperação militar no Cone-Sul (Abdul-Hak, 2013, p. 77) e que serviriam como exemplo para a iniciativa do CDS.

O regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico na América Latina permitiu o consenso em torno da necessidade da cooperação em torno da temática de defesa. Este momento de ascensão de governos progressistas com alteração ideológica na política da América do Sul foi também denominado “primavera sul-americana” (Fuccille, 2014a, p. 113). Este fenômeno foi caracterizado pela ascensão ao poder de presidentes progressistas em diversos países da região, o que permitiu a aproximação desses países em torno de uma agenda mais favorável à cooperação. São eles Hugo Chávez na Venezuela em 1999, Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil em 2003, Néstor Kirchner na Argentina em 2003, Tabaré Vázquez no Uruguai em 2005, Evo Morales na Bolívia em 2006,

Rafael Correa no Equador em 2007 e Fernando Lugo no Paraguai em 2008. Segundo Fuccille e Rezende, “as décadas de 1990 e 2000 serviram para consolidar o imaginário na América do Sul de espaço geográfico possível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia” (2013, p. 86).

Durante o fim do século XX, principalmente após o fim da Guerra Fria, existiu uma visão positiva do futuro das Relações Internacionais que tenderiam a ser mais pacíficas e cooperativas. Entretanto, essa visão foi gradativamente se alterando a partir do início do novo século. Os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos inauguraram uma nova percepção de realidade do Sistema Internacional, não tão otimista em relação à paz (Fuccille, 2014a, p. 114). O novo contexto internacional deixou evidente para a maioria dos países da região sul-americana que não era sensato aceitar que a segurança e a defesa da região ficassem sob os cuidados das potências mundiais, principalmente porque esses países sofriam com problemas de segurança distintos dos deles e não entendiam suas necessidades (Fuccille, Barreto e Gazzola, 2016, p. 85).

Além disso, o período do Pós-Guerra Fria revelou aos países sul-americanos, a falência dos modelos de segurança coletiva continental, representados pela TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) e pela OEA (Organização dos Estados Americanos). O TIAR e a OEA foram criados pelos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria para garantir a segurança hemisférica e impedir intervenções externas na região. Entretanto, eles acabaram sendo mais utilizados como instrumento norte-americano para impedir a expansão do comunismo, deixando de lado outras questões relevantes à segurança dos países da América Latina (Vitte, 2013, pp. 102-103). O fim da Guerra Fria não acabou com os problemas de segurança da sub-região. A incapacidade desses organismos de perceber e resolver as necessidades desses países deixou evidente que o Sistema Hemisférico de Segurança Coletiva estava obsoleto e que ele deveria ser substituído por um modelo de segurança cooperativa regional (Fuccille, 2015, p. 7).

Por último, apesar da América do Sul não ser foco principal da política externa dos Estados Unidos desde o início da Guerra, mormente após os ataques de 11 de setembro de 2001, a grande potência ainda exerce

grande influência em todo o continente. O fato de os Estados Unidos não perceberem a região como ameaça a sua hegemonia garantiu maior margem de autonomia para que os países articulassem iniciativas regionais independentes de cooperação em matéria de segurança e defesa, que levassem em consideração os interesses e as necessidades da região (Fuccille, 2015, p. 4).

Com o início do século XXI, as reuniões entre os presidentes sul-americanos ficaram cada vez mais frequentes. Em 2004, durante a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco, no Peru, foi sugerida a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Seu objetivo principal era garantir maior periodicidade aos diálogos entre os países, sobretudo nos assuntos relativos à cooperação regional. Uma das grandes vantagens dessa nova instituição incidia na busca pela utilização dos diversos pequenos blocos regionais pré-existentes como base para sua atuação (Barreto, 2016, p. 69).

Em 2006, durante uma reunião em Cochabamba, a Venezuela propôs a criação da Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Regional, que deveria discutir “as reais necessidades e preocupações da região e o desenho de organismos que poderiam implementá-las” (Abdul-Hak, 2013, p. 142). Neste encontro foi discutida também a necessidade de construção de um novo e mais amplo modelo de integração, que consideraria não apenas aspectos comerciais e econômicos, mas as particularidades políticas, sociais, ideológicas e culturais da região e que deveria ter por objetivo final o desenvolvimento da região como um todo (Couto, 2010, p. 35).

A I Cúpula Energética Sul-Americana em Isla Margarita, na Venezuela representou um ponto de inflexão no processo de integração regional sul-americano, pois colocou em prática a proposta desse novo modelo de integração. Foi neste evento que foi decidido que a CASA, devido a sua falta de institucionalidade, deveria ser substituída pela Unasul (União das Nações Sul-Americanas) e que a sede da nova organização seria em Quito, no Equador (Couto, 2010, p. 35). O Tratado Constitutivo dessa nova organização foi assinado pelos doze países da região em 23 de maio de 2008, em Brasília.

A Unasul é uma organização internacional com personalidade jurídica

e que tem por objetivo:

Construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (Unasul, 2008, p. 2).

Apesar de seus objetivos amplos e da visão explicitada em seu Tratado Constitutivo de que o “processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, e deverá ser flexível e gradual em sua implementação” (2008, p. 2), esse órgão foi essencial para a aproximação entre os países da região. Dentre os diversos objetivos específicos da organização, a questão da defesa é brevemente mencionada, focando na questão do “intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa” (2008, p. 4). Apesar de não aparecer como um dos objetivos primordiais da Unasul, tal organização serviu de base para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), órgão basilar para o desenvolvimento da cooperação em defesa na região.

A mudança na percepção da importância das questões de defesa na região teve início em meados de 2007. Fuccille (2015) mencionou oito fatores essenciais para a retomada das discussões em torno do tema. Os principais são: a expansão das chamadas “novas ameaças”, como o narcotráfico e o crime organizado, que transbordam as fronteiras nacionais e passam afetar a realidade de mais de um país da região; a exacerbação de conflitos fronteiriços entre Peru e Equador, e Bolívia e Chile; o fortalecimento de movimentos separatistas na Bolívia e no Paraguai; e a tentativa de evitar uma corrida armamentista na região (2015, pp. 5-6).

Em complementação, Medeiros Filho mencionou dois eventos essenciais para a retomada da relevância desse tema: “o conflito envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela e a reativação da Quarta Frota norte-americana” (2009, p. 7). Os desentendimentos entre os três países tiveram início quando o exército colombiano atacou um acampamento das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) em território

equatoriano, resultando na morte de vinte e duas pessoas. Segundo o governo colombiano, a ação foi feita em legítima defesa para garantir sua segurança nacional. Entretanto, essa postura não foi bem vista pelos seus vizinhos, principalmente pelo Equador e pela Venezuela. No caso equatoriano, a reclamação era a respeito da violação da integridade de seu território e de sua soberania. No caso venezuelano, o país temia que a Colômbia utilizasse as alegações da presença de membros das FARC no território venezuelano para promover ataques ao país com o apoio dos Estados Unidos (Abdul-Hak, 2013, pp. 142-3). No caso do reativamento da Quarta Frota norte-americano gerou desconfiança nos países sul-americanos, pois poderia representar a tentativa dos Estados Unidos em voltar a atuar ativamente nos assuntos da região, principalmente nos temas de defesa e segurança (Vitte, 2013, p. 119).

A proposta de criação de um Conselho que pudesse dar “um caráter mais institucional às reuniões periódicas dos Ministros da Defesa da América do Sul” (Medeiros Filho, 2009, p. 6) foi feita pela primeira vez durante um encontro entre os Presidentes Lula, Hugo Chávez e Néstor Kirchner em 2006. Entretanto, nos meses seguintes essa proposta pareceu ser deixada de lado. O tema foi retomado em outubro de 2007, quando a proposta oficial de criação do CDS foi feita pelo Brasil, que previa a convocação da III Reunião de Chefes de Estado e de Governo, que devia acontecer em Cartagena das Índias na Colômbia em abril de 2008, para se discutir o Tratado Constitutivo da Unasul (Abdul-Hak, 2013, p. 146).

As negociações que antecederam o CDS não foram fáceis. Iniciado o ano de 2008, coube ao Ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, em companhia do Presidente Lula, percorrer a América do Sul fazendo reuniões com os líderes de todos os países da região para angariar o apoio necessário para a criação desse órgão. A proposta inicial apresentada por eles tinha dois objetivos principais: “a construção de uma identidade regional de defesa (...) e a criação de uma indústria bélica sul-americana” (Medeiros Filho, 2009, p. 7).

Duas questões principais permearam o período de discussão sobre a criação do CDS. A primeira estava relacionada ao modelo de defesa que seria adotado pelo novo órgão. A proposta da Venezuela defendia uma postura mais ativa e securitizada do Conselho que deveria agir nos

moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em contrapartida, a proposta apresentada pelo Brasil era mais moderada. Ela não buscava a militarização da região e sim a criação de um fórum regional permanente de discussão das questões de defesa e segurança (Abdul-Hak, 2008, p. 193). Justamente por sua visão mais cooperativa e menos conflitiva, uma vez que não representava um embate direto aos Estados Unidos, a proposta brasileira foi escolhida para guiar a criação desse novo órgão de cooperação regional.

A segunda questão foi relativa à adoção dos países da região. De maneira geral, a proposta foi bem aceita por grande parte dos países, principalmente pela Argentina, Paraguai, Uruguai e Equador. O principal e grande opositor da proposta foi a Colômbia. Esse país foi o único da região que não presenciou a ascensão de um líder de esquerda ao governo, além de historicamente ser o principal aliado dos Estados Unidos na região. O país não via a necessidade da criação de um novo órgão de cooperação regional em defesa, principalmente porque considerava que ele não seria capaz de superar a atuação da OEA (Abdul-Hak, 2013, pp. 148-9). Sabendo que sua ausência tiraria toda a legitimidade do arranjo, o país foi capaz de barganhar sua entrada no CDS, fazendo com que questões críticas, como o combate às guerrilhas e ao narcotráfico, fossem adicionadas às agendas de discussão, ao mesmo tempo em que não confrontou diretamente seu grande aliado (Fuccille, 2015, p. 5).

Durante a reunião de criação da Unasul, realizada em Brasília em maio de 2008, a proposta do CDS foi votada pelos países membros e não foi aprovada devido ao veto da Colômbia. Após revisão do Estatuto, guiado pela Presidente do Chile, Michelle Bachelet, e adição dos tópicos de interesse colombiano, o CDS pode finalmente ser criado (Medeiros Filho, 2009, p. 7-8). Seu Estatuto foi aprovado pelos doze membros na Cúpula Extraordinária de Chefes de Estado da Unasul realizada na Costa do Sauípe em 16 de dezembro de 2008. O Conselho foi criado “como instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa” (Conselho de Defesa Sul-Americano, 2008a, p.1). Ainda de acordo com o Estatuto seus objetivos gerais são: 1. Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial. 2. Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais

e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe. 3. Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (CDS, 2008a, p. 2).

O regulamento do CDS foi criado “com objetivo de padronizar as atribuições, responsabilidades, procedimentos, normas, reuniões e aspectos administrativos do funcionamento do CDS a fim de contribuir para o cumprimento de seus princípios e objetivos, inseridos em seu Estatuto” (2008b, p. 1). De acordo com esse documento, o CDS é formado por três estruturas: o Conselho de Ministros de Defesa ou equivalentes dos seus países membros, sendo essa a instância mais elevada e responsável pelo cumprimento dos objetivos gerais e específicos do conselho; a Instância Executiva, formada pelos Vice-Ministros de Defesa, que deve se reunir duas vezes ao ano e que é responsável pela elaboração dos Planos de Ação; e a Presidência Pro Tempore, que corresponde à presidência em exercício da Unasul, sendo a responsável pela coordenação das atividades do Conselho e tendo o poder de convocar reuniões extraordinárias caso seja de interesse de mais da metade dos membros (CDS, 2008b, pp. 1-4).

O Plano de Ação, principal instrumento de atuação do CDS, “é um documento que constitui uma ferramenta de planejamento e coordenação, o qual permite unidade de critérios e direção estratégica ao CDS, que visa alcançar os compromissos acordados nas atividades dos eixos de trabalho” (CDS, 2008b, p. 10). Ainda segundo o Regulamento do CDS, os eixos que deveriam guiar a formulação dos Planos de Ação são políticas de defesa; cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologia de defesa; e formação e capacitação (2008b, p. 10). O primeiro Plano de Ação foi aprovado para 2009-2010. O grande problema deste foi que seus objetivos específicos se mostraram muito numerosos e amplos e consequentemente não foram completados nos tempos determinados. Nos últimos anos, outros Planos de Ação foram lançados, tendo o mérito de serem mais pragmáticos em relação a seus objetivos e mais realistas em relação às ações e aos prazos (Souza, 2016, p. 137).

Além dos Planos de Ação, o CDS é formado por dois órgãos auxiliares. O primeiro é o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), criado em acordo com o Plano de Ação de 2009-2010 como “instância

de produção de estudos estratégicos”, sediado em Buenos Aires (Unasul, 2010, p. 1). Este tem como “missão contribuir à consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos no Estatuto do CDS, a partir da geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional” (Unasul, 2010, p. 2). O segundo é a Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE), criada em acordo com a proposta do Plano de Ação de 2013 de investir na “formação e capacitação de civis e militares em matéria de Defesa e segurança regional no nível político-estratégico” (Unasul, 2013, p. 2). A partir disso, a ESUDE pode auxiliar na criação da identidade em matéria de defesa que seria compartilhada pelos países da região, porém sem agir de forma impositiva ou buscando apagar as visões nacionais (Souza, 2016, p. 142).

Passado o momento de criação do órgão, ele ainda enfrenta algumas dificuldades para sua consolidação. É possível definir dois eixos de desafios centrais para o CDS: o primeiro é de natureza interna ao órgão e o segundo relativo à relação com o entorno regional, mais especificamente os Estados Unidos. Os desafios mostram que as situações enfrentadas pelo CDS não estão relacionadas apenas à questão da defesa, mas a impasses políticos, econômicos e sociais.

As diferentes realidades econômicas e sociais dos países membros do CDS impactaram em diferentes visões sobre as políticas de defesa, resultando em opiniões distintas sobre qual deve ser a agenda de discussão do CDS. O fato de a região sul-americana ser considerada relativamente livre de conflitos entre seus países contrasta com os elevados índices de violência interna aos Estados. Deste modo, é comum que os países busquem, muitas vezes, focar seus interesses em questões de segurança interna e deixem de lado iniciativas regionais (Gomes, & Torres, 2013, p. 8). O paradoxo sul-americano de relativa paz externa e alto grau de violência interna acabam por gerar um cenário regional confuso, marcado por demandas de defesa e segurança difusas, que se interpenetram em uma complexa e simultânea convivência (Medeiros Filho, 2009, p. 2). Superar essa heterogeneidade de concepções é especialmente difícil para o CDS devido à necessidade de que todas as decisões sejam tomadas por unanimidade ou pelo menos sem a oposição declarada de um dos membros (CDS, 2008, p. 4). Como mencionado anteriormente, a América do Sul não é vista pe-

los Estados Unidos como região prioritária na sua política externa, principalmente por não representar uma zona de conflitos que possa afetar sua posição hegemônica. Apesar disso, essa região faz parte de duas grandes alianças continentais lideradas pela potência, a OEA e o TIAR. Mesmo não representando ameaça direta ao domínio dos Estados Unidos na região, é inegável que o CDS permite a seus membros maior independência e autonomia na definição de políticas de defesa. Essa situação a longo prazo pode não ser bem interpretada pelos estadunidenses (Abdul-Hak, 2013, p. 155). A recente militarização da agenda norte-americana na região, com o reativamento da Quarta Frota norte-americana, o fortalecimento do Comando do Sul e do Plano Colombo aumentaram as desconfianças regionais em relação às intenções da grande potência (Battaglino, 2009, p. 80).

A relação do CDS com os Estados Unidos fica particularmente mais complicada quando se considera que cada país membro tem uma relação distinta com a grande potência (Abdul-Hak, 2013, p. 155). A relação de proximidade que a Colômbia mantém com os Estados Unidos, representa também um grande ponto de fragilidade ao órgão. Esse país é palco de um dos principais problemas para a segurança da região, o narcotráfico, e como visto pelo caso do Acordo Militar Colômbia-Estados Unidos, a Colômbia tem preferência pela manutenção da proximidade com a grande potência como forma de solução desse problema (Abdul-Hak, 2013, p. 163).

Fora desses eixos, o CDS enfrenta um terceiro e, talvez, seu principal desafio que diz respeito ao comportamento brasileira frente ao órgão. Como principal idealizador e fiador da iniciativa, uma atuação coerente do país é relevante para a consolidação do CDS. Entretanto, foi possível constatar um desempenho difuso do país frente ao Conselho (Fucci-llle, 2014b, pp. 10-11). A situação do Brasil no Conselho, os interesses nacionais em manter uma atuação ativa no órgão e as dificuldades que o país enfrentou serão avaliadas ao longo do trabalho. Antes de chegar a essa questão, é pertinente compreender melhor a Política Externa do governo Lula e mais especificamente como as questões de defesa e segurança foram abordadas por essa política. A partir disso, será possível discutir com maior propriedade como a atuação brasileira nesse órgão pode ser vista como um desdobramento da Política Externa Brasileira.

Política Externa Brasileira e Política de Defesa Nacional

Levando em consideração as mudanças no Sistema Internacional, relacionadas ao fim do pós-Guerra Fria, evidenciou-se ao Brasil que não se podiam deixar questões relativas à sua defesa e defesa sob o comando das grandes potências mundiais (Fuccille, Barreto e Gazzola, 2016, p. 85). Assim, sobretudo a partir do Governo Lula, o país reviu seu modelo de inserção internacional por meio de mudanças na sua Política Externa. Uma das questões centrais dessa nova política foi justamente assumir postura mais ativa nas discussões sobre a temática de defesa, colocando essas questões inclusive como parte da agenda prioritária. Nesse período também se fortaleceu a ideia da necessidade de uma Política de Defesa, guiada pelo Ministério da Defesa, que deveria complementar a Política Externa.

Durante o governo FHC, a busca pela autonomia se deu pela participação. De forma geral, esse modelo defendia a participação mais ativa do Brasil em fóruns internacionais multilaterais de forma que o país fizesse parte da “construção da nova ordem internacional” (Fuccille, Barreto e Gazzola, 2016, p. 83). Com o fim da Guerra Fria, os temas militares e de segurança foram momentaneamente deixados de lado em favor de discussões relativas à economia, meio ambiente, comércio, direitos humanos, entre outros, sendo esses os principais focos da inserção internacional do Brasil no período (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 286). Em comparação, a Política Externa do governo Lula buscou a “autonomia pela diversificação”. Essa diretriz tinha como objetivo permitir que o país assumisse uma “ação diplomática mais ativa e dinâmica” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 301) ao se inserir nas Relações Internacionais, dando ênfase a novos parceiros, porém sem abandonar parceiros tradicionais.

Uma mudança significativa das características do plano internacional ocorreu no início do governo George W. Bush em 2001, mais especificamente com os atentados de 11 de setembro 2001. A partir de então, os Estados Unidos passaram a assumir posição mais unilateral na condução da política internacional, demonstrando como seriam pautadas as relações do Sistema Internacional no século XXI (Vigevani, & Cepaluni, 2007, p. 289). Portanto, é compreensível porque uma

das características centrais da política de Lula seja a valorização dos “elementos de multipolaridade da vida internacional contemporânea” (Lula da Silva, 2003a, p. 18).

Durante o Governo FHC, a Política Externa Brasileira muitas vezes foi utilizada como instrumento para garantir a credibilidade internacional que o Brasil precisava para manter a estabilidade macroeconômica. Em comparação, no Governo Lula, a Política Externa foi mais “proativa e pragmática, um dos pés da estratégia do governo (...) buscando maior projeção regional e mundial com vistas a ampliar recursos de poder” (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 23). Uma consequência interna dessa nova postura foi a pluralização de atores e a politização da Política Externa. Esta formulação foi feita em um ambiente complexo e, portanto, deveria levar em consideração os interesses de diversos atores e grupos domésticos. Nesse sentido, foi possível observar a participação destacada de outros Ministérios em assuntos relativos à política externa de forma a defender seus interesses nacionais por meio da atuação internacional, como fizeram o Ministério da Agricultura, o da Saúde e o da Defesa (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 24).

Uma característica de continuidade entre os dois governos foi a importância dada à imagem do presidente na condução da Política Externa, a chamada “diplomacia presidencial” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 295). Essa prática ganhou força a partir do governo FHC, e o Presidente Lula a utilizou largamente durante seus dois mandatos (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 28). A viagem que o Presidente Lula e o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, fizeram pela América do Sul para angariar apoio para a criação do CDS pode ser vista tanto como exemplo da participação ativa que o presidente assumiu nas decisões da Política Externa Brasileira, quanto da iniciativa do Ministério da Defesa em questões internacionais.

A mudança das diretrizes do governo Lula foi perceptível em seu discurso de posse feito em 1º de janeiro de 2003, onde o Presidente mencionou a importância que a Política Externa teria em seu governo e como ela seria utilizada como “instrumento de desenvolvimento nacional” (Lula da Silva, 2003a, p. 17). No discurso de posse do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, feito na mesma data, foram definidas as linhas gerais da atuação externa do novo governo. Neste

momento foi mencionado que a América do Sul seria a prioridade brasileira (2003, p. 28), além da importância que seria dada ao Mercosul, aos países emergentes, como China, Rússia e Índia, as parcerias com a África e as relações Sul-Sul no geral. O Ministro, contudo, não deixou de evidenciar a necessidade de manutenção de relações próximas com os Estados Unidos, a “nação mais poderosa econômica, tecnológica e militarmente” e com a Europa (2003, p. 28).

A relação com os parceiros tradicionais, principalmente com a União Europeia e os Estados Unidos, continuou forte, em especial nos âmbitos econômico e comercial. Entretanto, foi superada a visão de que o vínculo com os países ricos do Norte era a única maneira de atingir as metas diplomáticas e econômicas do país (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 306). Especificamente com os Estados Unidos, o Brasil assumiu uma postura de “não-exclusividade” buscando fortalecer a ação multilateral e enfraquecer o unilateralismo que tinha voltado a ganhar força na atuação norte-americana (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 307). Esse posicionamento pode ser visto na afirmação de Lula de que o Brasil ia “ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura, com base no interesse recíproco e no respeito mútuo” (2003a, p. 18).

A revitalização das relações Sul-Sul tinha como objetivo “articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do Sistema Internacional para promover e defender os interesses nacionais” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 292). A estratégia das relações Sul-Sul tinha dois eixos de referência principais: as relações com a África e as relações com as nações emergentes. A renovada onda de interesse brasileiro na África ocorreu por motivos econômicos, relacionado aos interesses de empresas nacionais no mercado africano, e políticos, relacionado aos interesses governamentais de ter grande número de aliados no novo tabuleiro mundial (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, pp. 32-3). Em comparação, a aproximação com as nações emergente como China, Rússia, Índia e África do Sul, buscava “maior poder de barganha nas negociações internacionais” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 325), principalmente nas negociações comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em seu discurso de posse como Secretário-Geral das Relações Exteriores, feito no dia 09 de janeiro de 2003, Samuel Pinheiro Guimarães

reiterou a importância que seria dada à América do Sul. Segundo ele, “a ação na América do Sul deverá atender aos objetivos de construir uma integração econômica e cooperação política e social” (2003, p. 28). Além disso, ele mencionou uma série de vulnerabilidades externas que impediam o desenvolvimento econômico, político e social do país, sendo a ausência do Brasil nos principais centros de decisão mundial uma delas (2003, p. 27). Segundo Hirst, Pinheiro e Lima, a América do Sul deve representar o primeiro ponto de projeção da presença brasileira nas Relações Internacionais (2010, p. 30). Nesse sentido, se colocar internacionalmente como potência regional capaz de garantir o desenvolvimento e de manter a estabilidade da região traria repercussões positivas internamente e externamente para o Brasil (Amorim, 2003, p. 23). De um lado, o desenvolvimento e estabilidade da região são essenciais para o bem-estar nacional. Por outro, podem mostrar para o mundo que o país tem o que é preciso para agir internacionalmente e com isso superar parte das vulnerabilidades mencionadas por Guimarães.

Na época da posse do Presidente Lula, muita atenção foi dada ao MERCOSUL e a necessidade de revitalizar esse bloco. Mais do que um projeto de integração econômica e comercial, Lula considerava o MERCOSUL como um “projeto político” (2003a, p. 18). Nesse contexto, o bloco era considerado prioritário para criação da “base material para a união política da América do Sul” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 318). Em relação à atuação brasileira nas questões de defesa e segurança na América do Sul, ao menos nos primeiros anos do governo, poucas ações específicas foram feitas. Apesar das tentativas para reativar o MERCOSUL, e do aparente destaque das questões econômicas em relação às questões de defesa e segurança, ao longo dos dois mandatos de Lula foi possível perceber que:

Os avanços obtidos nos terrenos políticos e de defesa têm sido mais relevantes do que aqueles na área econômica. Enquanto no MERCOSUL persiste um conjunto de entraves na agenda de negociações comerciais do bloco, a diplomacia brasileira mostrou seu pró-ativismo na Comunidade Sul-Americana, agora renomeada como União das Nações Sul-Americanas (Unasul), e na posterior criação do Conselho de defesa Sul-Americano (CDS) (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 32).

A questão da busca pela autonomia, como mencionado, era parte essencial da Política Externa Brasileira. No entanto, foi apenas a partir

do Governo Lula que a questão da autonomia passou a considerar também a vertente da defesa (BARRETO, 2016, p. 39). Durante o primeiro mandato do Governo Lula, o tema da defesa ainda era pouco presente. Isso ocorreu principalmente devido à visível fragilidade do Ministério de Defesa (MD), que desde sua criação em 1999, ainda durante o governo FHC, não tinha se consolidado. A constituição do MD representou uma mudança radical nas relações entre civis e militares, entretanto, inicialmente, este Ministério não foi capaz de se colocar como planejador estratégico e nem como articulador entre as Forças Armadas e a Diplomacia (Oliveira, Brites, & Munhoz, 2010, p. 51). Nesse momento, a criação do MD foi considerada mais como uma questão interna, relacionada ao “controle civil sobre as Forças Armadas e a reintegração dos militares ao processo democrático” (Oliveira, Brites e Munhoz, 2010, p. 62), do que parte de uma estratégia de política exterior. Uma das poucas atuações internacionais das Forças Armadas brasileiras nesses anos foi a participação nas Missões de Paz da ONU (Barreto, 2016, p. 48).

O fortalecimento do Ministério da Defesa teve início a partir da posse do Ministro Nelson Jobim em 2007. No discurso de Lula feito por ocasião da posse de Jobim em 25 de julho de 2007, o presidente defendeu a necessidade de se repensar o Ministério. Segundo ele,

O Ministério da Defesa, tal como está, está aquém daquilo que é a exigência, da sociedade brasileira, do funcionamento de um Ministério da Defesa. É preciso que a gente tenha o Ministério da Defesa com força suficiente para fazer as mudanças que precisam ser feitas (Jobim, 2007, p. 6).

O êxito de Jobim onde diversos Ministros haviam falhado se deu pela sua maior capacidade de adquirir apoio dos militares dentro do Ministério, mas, especialmente, pelo momento de seu mandato que coincidiu com a vontade política do governo Lula de desenvolver a Política de Defesa (Barreto, 2016, p. 49). Ademais,

O novo governo empenhou-se em superar certas condições que passaram a ser entendidas como debilidades do Brasil e, entre elas, a defasagem na qual se encontravam as capacidades defensivas do país. As motivações para essa superação passavam, no discurso governamental, principalmente pela obrigação de melhor proteger os recursos naturais, mas também pelo entendimento de que o Brasil necessitava de Forças Armadas condizentes com seu tamanho e importância, partindo da interpretação de

que um país como o gigante sul-americano precisaria de eficaz capacidade dissuasória (Fuccille, Barreto e Gazzola, 2016, p. 86).

Foi durante esse período que se iniciaram as iniciativas de cooperação internacional em defesa, inicialmente bilaterais com países da Europa. O momento marcante da participação do MD na execução da Política Externa foi a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008, que mostrou alinhamento entre a ação do Ministério da Defesa e a agenda da Política Externa (Barreto, 2016, p. 50). A iniciativa de criação do CDS contou com pouca participação do Ministério das Relações Exteriores, o que destaca a posição conquistada pelo MD na execução da Política Externa Brasileira (Barreto, 2016, p. 50). Nesse caso, a diplomacia presidencial foi mais ativa do que a diplomacia burocrática do Itamaraty.

No início da gestão de Jobim no MD, o principal documento sobre a defesa era a Política de Defesa Nacional (PDN), que tinha sido atualizada em 2005. Esse documento era responsável por definir as linhas gerais e os objetivos da Política de Defesa brasileira. Ele fazia uma análise mais abrangente da questão da defesa, incluindo temáticas diversas: política, militar, econômica, social, ambiental e científico-tecnológica (Abdul-Hak, 2013, p. 82). Além disso, menciona a importância da América do Sul como entorno estratégico do Brasil e como a estabilidade dessa região é importante para a defesa do país (Brasil, 2005, p. 3). No que se refere à cooperação na área de defesa, o documento define que “é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regional” (Brasil, 2005, p. 3). Nesse sentido, é possível observar que, mesmo três anos antes do início das discussões oficiais relativas à criação de um órgão regional de cooperação em defesa, o Brasil já considerava essa questão crucial a ponto de mencioná-la no seu principal documento sobre o tema.

Em 2008, foi lançada a Estratégia Nacional de Defesa (END) que trabalhava a questão da defesa de forma mais específica e mais completa do que o PDN de 2005. Esse documento foi essencial, pois apresentava “os princípios, fundamentos e objetivos da Defesa e da projeção estratégica do Brasil” (Saint-Pierre, 2010, p. 7). Nele foram definidas as estratégias nacionais, principalmente no que diz respeito à atuação

das Forças Armadas, a reconstrução da indústria militar, a valorização dos setores estratégicos e a atuação em regiões prioritárias. Na mesma linha da PDN, a END reconhece a América do Sul como a região por excelência para a construção de uma maior autonomia brasileira. Entretanto, no que diz respeito à questão da cooperação em defesa, a END vai além da PDN defendendo explicitamente a necessidade de:

Estimular a integração da América do Sul. Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (Brasil, 2008, p. 5).

Uma das principais críticas feitas a END foi que apesar de ser um documento essencial para a divulgação do pensamento estratégico brasileiro, ele não foi decorrente de um grande debate nacional que incluiu os diversos atores da sociedade civil de forma a aproximá-los dos temas de defesa e segurança (Oliveira, Brites e Munhoz, 2010, p. 59). Logo, ela não tinha a mesma legitimidade que um Livro Branco, instrumento que só seria adotado pela Política de Defesa brasileira em 2010 (Saint-Pierre, 2010, p. 16). De qualquer modo, a menção do CDS permite depreender que as propostas de criação desse órgão pelo Brasil e atuação ativa que o país manteve nesse órgão estão de acordo com as novas diretrizes da Política de Defesa Nacional.

Saint-Pierre considera que a Política Externa representa “a atuação externa de cada Estado na ordem internacional” (2010, p. 4). Para isso é necessário que os países utilizem dois instrumentos que permitam que eles se manifestem e defendam seus interesses internacionalmente, são eles a estratégia e a diplomacia.

Nesse sentido, fica evidente que ambos os instrumentos e, consequentemente, os Ministérios que os comandam devem estar a serviço do “governo eleito, este sim, único e legítimo formulador da política externa” (Saint-Pierre, p. 2010, p. 5). Portanto, para que a Política Externa seja efetiva e eficiente ela depende essencialmente da conexão entre esses dois instrumentos. Uma fragilidade da conexão entre diplomacia e estratégia no Brasil foi por muito tempo a inexistência de um Livro

Branco de Defesa que expressasse as intenções nacionais. Sendo assim, apesar das críticas, a END foi essencial, pois representou o primeiro documento oficial brasileiro que expressava a “visão de mundo e da região, suas percepções das ameaças e desafios aos seus interesses, assim como a disposição e organização da força para afrontá-los” (Saint-Pierre, p. 2010, p. 5-6).

Outra fragilidade dessa conexão é que historicamente a diplomacia esteve muito mais presente na expressão da Política Externa Brasileira do que a estratégia (Fuccille, Barreto, & Gazzola, 2010, p. 82). Entretanto, para Saint-Pierre,

Talvez o Brasil nunca antes tenha passado por uma prova tão clara para mostrar o funcionamento dessa dialética como no momento atual. Depois de muito insistir em seus discursos sobre a prioridade do cenário sul-americano para a política externa, definido como objetivo da estratégia de inserção internacional do Brasil, o Governo presidido por Luiz Inácio Lula da Silva promoveu a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e liderou a criação, dentro dessa instituição, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), mostrando com esses gestos sua determinação em relação a este cenário sub-regional. Ambas as propostas exigem a sintonia das gramáticas militar e diplomática em sua adequação à lógica da política externa (2010, p. 6).

A capacidade do Brasil de atuar internacionalmente depende, portanto, de uma relação coerente entre a diplomacia, executada pelo Ministério das Relações Exteriores, e a estratégia, executada pelo Ministério da Defesa. A consolidação do Ministério da Defesa durante o governo Lula foi essencial para que a estratégia passasse a ter participação tão ativa na Política Externa Brasileira quanto à diplomacia. Ambas são instrumentos da Política Externa criada pelo governo Lula que por meio da diversificação, sobretudo nas relações com novos parceiros do Sul-global, sem, entretanto, deixar de lado os parceiros tradicionais, buscou atingir os objetivos de promover uma maior participação brasileira nos assuntos mundiais, de ampliar os recursos de poder nacional e de projetar a influência brasileira no Sistema Internacional.

Nesse sentido, a criação da Unasul e mais especificamente do CDS, podem ser vistos como expressão da nova Política Externa adotada pelo Presidente Lula, que foi capaz de relacionar de maneira coerente tanto a ação diplomática quanto a estratégica para atingir os objetivos

nacionais. Por um lado, esses órgãos representaram uma aproximação com a América do Sul e a valorização desse espaço, assim como foi defendido largamente pelo Presidente Lula e por Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães. Por outro lado, o CDS representa a valorização da discussão dos temas ligados à defesa que, na atual ordem internacional do século XXI, parecem ser essenciais para a consolidação do país como ator de significância internacional.

Após a compreensão mais ampla da Política Externa adotada pelo Governo Lula e da relação desta com as questões de defesa e de segurança, a próxima parte apresenta os interesses brasileiros em manter atuação ativa nesse órgão, as dificuldades que o Brasil enfrentou no CDS e, os desafios impostos pelas mudanças de governo na Política Externa Brasileira em relação ao CDS.

A Política Externa Brasileira e o Conselho de Defesa Sul-Americano

Apesar do CDS ser um órgão de discussões voltado para a questão da cooperação em defesa, ele pode servir de base para diversas outras iniciativas, já que “seu objetivo não é meramente técnico e operacional, mas também político, na medida em que contribui para gerar confiança e consolidar as relações entre os participantes” (Abdul-Hak, 2010, p. 26). A cooperação promovida por esse órgão pode ser vista como instrumento diplomático brasileiro, de forma que os interesses do país em manter uma atuação tão ativa no órgão não estavam relacionados unicamente a interesses militares ou na área de defesa.

Historicamente, a América do Sul não sofreu com muitos conflitos militares entre seus países, e por isso a atuação das Forças Armadas brasileiras esteve mais voltada para o plano interno. Além disso, após o fim da Ditadura Militar, existiu uma tentativa de diminuir o poder das Forças Armadas e de submetê-las aos poderes civis. A conjugação desses fatores fez com que o Brasil não tivesse oportunidades para desenvolver suas capacidades militares (Abdul-Hak, 2013, p. 199). Entretanto, um país com as dimensões brasileiras, e que pretende se inserir como ator influente no sistema internacional não pode abandonar discussões de cunho estratégico-militar (Fuccille, 2014a, p. 118).

e muito menos deixar sua defesa sob os cuidados de outros países. Nesse sentido, em um primeiro momento, a cooperação no tema de defesa possibilitada pelo CDS poderia ser de grande contribuição para desenvolver as capacidades militares nacionais, principalmente por meio do intercâmbio de experiência e de tecnologia.

O CDS pode também servir de base para o desenvolvimento da indústria bélica nacional. A América do Sul se encontra muito distante do resto do mundo no quesito produção de armamentos e por isso é muito dependente de importações, principalmente dos Estados Unidos (Battaglino, 2009, p. 86). As inúmeras dificuldades na compra de armamentos e o fato de que os armamentos importados na maioria dos casos já estão ultrapassados representam ameaças à segurança do Brasil e da região como um todo, que não tem capacidade de resistência militar. Nesse sentido, o CDS teria potencial para ser a base da reconstrução da indústria de defesa brasileira, pois garantiria o aumento da escala de produção para o mercado regional e não apenas nacional, justificando os altos investimentos (Battaglino, 2009, p. 88). Por conseguinte, o órgão também poderia ser responsável pela consolidação de uma capacidade dissuasória regional (Abdul-Hak, 2013, p. 193).

No que diz respeito às políticas de defesa, o CDS defende em seus Planos de Ação, atividades como a troca de experiências na elaboração de doutrinas e políticas nacionais de defesa, o intercâmbio de pessoal, treinamento e exercícios militares conjuntos, coordenação de ações humanitárias, análises conjuntas de aspectos da situação internacional, entre outros (Abdul-Hak, 2010, p. 147). A adoção dessas políticas tinha por objetivo aumentar a transparência entre os países da região e diminuir as desconfianças e hostilidades regionais, de forma a fortalecer a unidade sul-americana, e consequentemente permitir a construção da tão desejada identidade de defesa sul-americana, como mencionada no Estatuto de CDS (2008, p. 2). Além disso, a superação conjunta de problemas compartilhados em temas considerados conflitivos e estratégicos, como a defesa e a segurança, garantiria maior previsibilidade nas relações entre os países membros e, como resultado, diminuiria a instabilidade da região.

O CDS representa um fórum permanente de debate que engloba todos os países do continente e, portanto, as decisões sobre as políticas de

defesa no seu âmbito são tomadas pelos países da região. Essa situação garante que as políticas adotadas não serão impostas por outros países, diminuindo assim a interferência de potências externas na região, principalmente dos Estados Unidos (Fuccille, & Rezende, 2013, p. 88). Isso asseguraria mais autonomia e independência regional na formulação dessas políticas, que seriam focadas apenas nos problemas locais (Abdul-Hak. 2013, p. 240). Uma maior autonomia na tomada de decisões em questões tão sensíveis quanto defesa regional possibilitaria também a consolidação da confiança entre os países membros, o que pode extrapolar para decisões políticas e econômicas, auxiliando no processo de integração do continente (Barreto, 2013, p. 67).

Entretanto, o principal interesse nacional no CDS não é militar e não está relacionado diretamente à questão da defesa. À primeira vista, o CDS tem como objetivo principal fortalecer as relações de cooperação, inicialmente em um nível militar e de defesa, podendo se espalhar para os âmbitos político, econômico e social. Contudo, apesar de importantes e significativos, os interesses mencionados representam meios que o Brasil utilizou para atingir o objetivo definido pela Política Externa do Governo Lula: buscar maior projeção regional e mundial com vistas a ampliar recursos de poder (Hirst, Pinheiro e Lima, 2010, p. 23).

A diminuição das vulnerabilidades do país, por meio da retomada das capacidades militares, da reconstrução de uma indústria bélica nacional e da conquista da capacidade dissuasória, é fundamental se o Brasil pretende ser considerado ator de influência. A liderança que o país pretende exercer na região não pode ser baseada apenas em discursos. A atuação regional e internacional do Brasil tem que ter uma base material, de forma a dar mais credibilidade às ações e aos interesses do país (Battaglino, 2009, p. 80). Da mesma forma, a atuação ativa na criação da identidade sul-americana de defesa e a maior autonomia e independência regional na escolha de políticas, dão espaço para que o Brasil se coloque como porta-voz internacional dos interesses da região, consequentemente assumindo o papel de liderança essencial a suas pretensões internacionais.

Um ambiente regional estável, que seria decorrente da diminuição das desconfianças e das hostilidades promovidas pelo CDS, também é importante tanto para o desenvolvimento interno do país, quanto

para a consolidação dos planos internacionais definidos pela Política Externa. Por um lado, a estabilidade é relevante para o incremento das potencialidades brasileiras (Fuccille, 2014b, p. 6), uma vez que o país poderia focar seus esforços no progresso e no bem-estar nacional (Amorim, 2003, p. 23). Por outro lado, a capacidade do Brasil de se mostrar como fiador dessa estabilidade e da cooperação na região é essencial para o país ser reconhecido internacionalmente como um *global player* (Fuccille, 2015, p. 5).

Dessa forma, é possível dizer que o principal objetivo do Brasil ao manter atuação tão ativa no CDS era o desenvolvimento da América do Sul como uma plataforma em que o país pudesse ter condições de exercer uma liderança regional e, conseqüentemente, se projetar mundialmente (Barreto, 2016, p. 104). A América do Sul é a região de atuação do Brasil por excelência e por isso o país só tinha a ganhar ampliando e fortalecendo a relação com essa região (Medeiros Filho, 2009, p. 11). A consolidação da ideia do país como ator de influência global depende da aceitação e do reconhecimento dos outros Estados, justificando a necessidade brasileira de apoio do seu entorno regional. Para que o Brasil possa atuar internacionalmente, ele precisa ganhar mais força regionalmente, atuando como líder e protagonista da sua região. Ademais, colocando-se como representante desses países, ele terá maior legitimidade e poder nas negociações internacionais (Duarte, 2012 p. 16). O Brasil já goza de certa liderança econômica na região, o CDS permitiria que o país assumisse também a liderança estratégica (Barreto, 2016, pp. 74-5).

Além de uma oportunidade, a atuação do Brasil em um fórum como esse, é uma necessidade caso o país queira realmente se colocar com um ator global. Essa atuação mostra as intenções cooperativas do país, sem que ele tenha que abandonar suas capacidades militares para evitar suspeitas de seus vizinhos. O CDS pode representar “o principal instrumento de que dispõe o Brasil para reafirmar a natureza pacífica e defensiva de seu reequipamento militar, compatível com suas novas oportunidades de inserção no sistema internacional” (Abdul- Hak, 2013, p. 206). Além disso, mostra que a atuação internacional do país é baseada no respeito à autonomia, independência e soberania dos outros países (Melo, 2015, p. 459).

A Política Externa Brasileira “utiliza os processos de integração para estabelecer ou consolidar a rede de cooperação e poder ao sul, partindo da América do Sul e avançando para alianças com outras regiões a fim de realizar sua meta de país globalista” (Cervo e Bueno, 2011, p. 548). Na maioria dos casos,

conforme os modelos tradicionais, a defesa acaba por aparecer como um dos últimos estágios do processo de integração regional. No caso Sul-Americano, esta proposta parece ter sido invertida, aparecendo como a pavimentadora de outros processos integrativos e na formação discursiva da construção de identidade e interesses comuns na América do Sul (Fuccille, 2015, p. 3).

A escolha pela vertente da defesa como pavimentadora dos interesses comuns na América do Sul pode ser explicada por uma conjunção de motivos. Desde a percepção da importância das questões de defesa na nova ordem internacional, passando pela consciência dos líderes dos países da região da necessidade de pensar melhor a cooperação e defesa regional, até o entendimento por parte do Brasil que o fortalecimento da capacidade de defesa era fundamental para a consolidação da posição internacional do país. Considerando esses fatores em conjunto, as hipóteses que guiaram esse trabalho foram que a cooperação na área de defesa e segurança, que culminou na criação do CDS, foi decorrente primeiro do contexto regional favorável à cooperação e segundo da percepção de que esse órgão era essencial na consecução dos objetivos da Política Externa do governo Lula.

Assim como defendido pela primeira premissa do trabalho, o início do século XXI foi marcado pela ascensão, nos países da América do Sul, de vários presidentes progressistas que tinham visão semelhante e positiva em relação à aproximação e a cooperação no continente, criando um ambiente propício para iniciativas regionais. Essa posição foi observada pelo aumento da frequência das reuniões entre esses líderes e pela posterior criação da Unasul. Esse período também foi marcado por alguns acontecimentos, relacionados ao narcotráfico, a entraves fronteiriços, a movimentos separatistas e até ao renovado interesse dos Estados Unidos na região, que deixaram evidente a necessidade de se retomar as discussões em torno da defesa e da segurança sul-americana. Nesse sentido, a criação do CDS, estava relacionada à visão comum da necessidade de um órgão permanente de discussão e de solução das

problemáticas desses temas. Apesar de algumas objeções, principalmente por parte da Colômbia, os países concordavam que a existência do CDS poderia ajudar na estabilidade da região, sobretudo porque envolvia todos e unicamente os países da América do Sul.

Um dos pontos centrais da Política Externa de Lula era a diversificação, mas não apenas das relações políticas e econômicas, mas das questões estratégicas sensíveis às Relações Internacionais, como a segurança e a defesa (Barreto, 2016, p. 39). Além disso, a inauguração do século XXI deixou evidente que as questões estratégicas não poderiam ser ignoradas no novo Sistema Internacional. Nesse contexto, durante o governo Lula, as questões políticas e econômicas continuaram a ser significativas para a definição da Política Externa, porém as questões estratégicas também passaram a ser amplamente consideradas.

A Política Externa é expressão da atuação de um país no Sistema Internacional, a qual deve ser baseada em dois instrumentos: a diplomacia, executada pelo Ministério das Relações Exteriores, e a estratégia, executada pelo Ministério da Defesa (Saint-Pierre, 2010, p. 4). A Política Externa Brasileira historicamente dava preferência ao instrumento diplomático, muitas vezes ignorando o instrumento estratégico. Entretanto, o Governo Lula representou uma virada nessa situação, justamente porque percebeu a importância que a estratégia em conjunto com a diplomacia tinha na consecução dos objetivos da Política Externa. Era consenso no governo que “a política externa precisa estar apoiada em uma política de defesa, e esta perspectiva ofereceu a base para a reestruturação da política de defesa e sua maior inserção na política externa” (Barreto, 2016, p. 105). Essa situação explica o foco dado pelo governo Lula no fortalecimento do Ministério da Defesa, uma vez que ele é o responsável pela execução das políticas estratégicas de defesa.

O Presidente Lula, na Mensagem ao Congresso Nacional de 2003, deixou claro que um dos principais objetivos da Defesa Nacional era “consolidar o papel do Brasil de promotor da integração regional em matéria de defesa” (Lula da Silva, 2003b, p. 6). Entretanto, nos anos iniciais do governo, não foi possível observar uma atuação tão incisiva nesse sentido, sendo que as iniciativas de coordenação regional nesse campo eram principalmente bilaterais (Pagliari, 2009, p. 229). Os do-

cumentos existentes na época relacionados à Defesa Nacional, como a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, também mencionam a importância e a necessidade da cooperação em defesa com a América do Sul. O primeiro o fez de forma mais ampla, enquanto o segundo inclusive mencionava as negociações para a criação do CDS. Esses documentos também eram expressão dos interesses da Política Externa e mostravam como a cooperação em defesa e segurança já fazia parte dos planos do governo. Sendo assim, a criação do CDS em 2008 foi a primeira grande tentativa de institucionalizar a cooperação regional em defesa, que já fazia parte da agenda do governo Lula desde 2003.

Outro ponto central da Política Externa do Governo Lula era a necessidade de aproximação com a América do Sul, que deveria deixar de ser um espaço geográfico para se tornar um espaço político e social, principalmente por meio da consolidação da cooperação regional (Couto, 2010, p. 42). Nesse sentido, como defendido pela segunda hipótese, a iniciativa de criação do CDS como órgão deliberativo que envolvesse todos os países sul-americanos, estaria dentro da estratégia tanto de aproximação com o continente, quanto de valorização da cooperação com os vizinhos sul-americanos ambos defendidos pelo programa de Política Externa do governo Lula. Ao mesmo tempo, o órgão representa a necessidade brasileira de participar mais ativamente das questões de defesa nacional e regional, a busca por maior independência em relação às políticas dos países centrais, mesmo sem confrontar diretamente os Estados Unidos, e, principalmente, uma plataforma para a projeção regional e internacional do país.

O problema da atuação do Brasil no órgão era o risco de ser confundida com a tentativa brasileira de se tornar uma hegemonia regional que tentaria impor seu domínio sobre os países da região. A linha que separa liderança de hegemonia é tênue, entretanto, o país não pode exercer uma “liderança envergonhada” com medo de assumir sua posição no continente (Fuccille, 2014a, p. 8). As Medidas de Fortalecimento de Confiança, como divulgação de gastos militares, exercícios militares conjuntos, e compartilhamento de estratégias, além das atividades dos Planos de Ação são essenciais para evitar essa compreensão. Mesmo assim, para que essa visão desaparecesse, também seria necessária uma diminuição das enormes assimetrias da região, e que os países

passassem a ver o processo de cooperação como forma de atingir esse objetivo (Fuccille, 2014b, pp. 12-3).

A situação brasileira no CDS, entretanto, foi afetada principalmente pela atuação ambígua que o país tem no órgão. As iniciativas do Brasil frente ao CDS se mostraram incoerentes, pois em alguns momentos, o país se colocou como ator principal e *paymaster* do processo (Fuccille, 2013, p. 92), enquanto em outros colocou o tópico como secundário, não estando dispostos a arcar com os custos de conduzir o processo (Pagliari, 2009, p. 237). Pareceu existir uma grande vontade do governo central e do Ministério da Defesa, especialmente durante o governo Lula, de utilizar o CDS como uma plataforma para a liderança regional do Brasil. Todavia, em comparação, pareceu existir falta de capacidade de engajar os militares, de forma que eles não atuam de forma decisiva no processo. Existe uma concepção por grande parte deste grupo de que o CDS é “uma extravagância, fruto de devaneios esquerdistas, que não corresponde com a realidade” (Fuccille, 2015, p. 8). Assim como diversas organizações regionais na América Latina, o CDS é visto como uma política de governo e não de Estado e que, portanto, não sobreviveria à mudança de governo.

Os esforços em institucionalizar a cooperação regional em defesa em um órgão como o CDS levou em consideração que o momento histórico favorável e que os interesses dos governantes poderiam mudar, o que afetaria o processo. Nesse sentido, a existência do CDS como instituição parte da Unasul garante, ou deveria garantir, mais estabilidade e previsibilidade aos processos de cooperação, de forma a impedir que em longo prazo, fossem abandonados por novos governos (Couto, 2010, p. 38). Entretanto, a centralidade dada à ação do Presidente Lula, por meio da diplomacia presidencial, nas iniciativas diplomáticas e estratégicas foi uma das responsáveis pela fragilidade do CDS (Saint-Pierre, 2010, p. 7). A criação e manutenção do órgão foram muito defendidas pelo Presidente Lula e pela sua Política Externa, o que pode ter atrapalhado sua consolidação com o tempo, uma vez que com a mudança de governo ele deixou de ser apoiado pelo seu principal fiador.

A passagem do governo Lula para o governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016) teve consequências para o CDS, que perdeu sua centra-

lidade. A Presidente Dilma Rousseff não priorizou a Política Externa e a Política de Defesa quanto ao governo Lula. Essa condução foi consequência tanto das características do novo governo, quanto das mudanças no cenário nacional e internacional. Por um lado, Dilma Rousseff não demonstrava interesse pela Política Externa e pela diplomacia presidencial que seus antecessores, o que explica a menor relevância dada a esses temas. Por outro lado, durante seu primeiro mandato, os efeitos da crise econômica internacional se tornaram mais fortes no Brasil. Nesse sentido, as políticas públicas nacionais foram mais focadas nos aspectos econômicos com o objetivo de minimizar os efeitos da crise (Fuccille, 2014b, p. 11). Além disso, a situação regional não era tão oportuna para a cooperação, o que afetou os planos domésticos, regionais e globais do país, diminuindo assim sua capacidade de atuar internacionalmente (Fuccille, 2015, p. 9). Portanto, existe o reconhecimento que no governo Dilma Rousseff não houve continuidade em relação à Política Externa do governo de Lula, pois ocorreram mudanças significativas das relações externas diante da transformação do cenário internacional. O governo Dilma Rousseff se caracterizou por transparecer um perfil mais baixo de atuação externa e uma contribuição brasileira com restrições no CDS, deflagrando um esmorecimento da política externa brasileira para América do Sul (Bressan, 2017).

Por sua vez, no governo de Michel Temer, a liderança brasileira na região se dissolveu, devido à crise política doméstica, a impopularidade, a falta de credibilidade daquele governo e, mormente, dos impactos negativos advindos das novas diretrizes da política externa brasileira (Castilho e Boas, 2018). A nova chancelaria escolhida por Michel Temer deu início a uma atuação mais pragmática na região, com distanciamento explícito de países não alinhados ideologicamente. A Venezuela sofreu duas suspensões consecutivas do MERCOSUL, em uma manobra política promovida pelo governo brasileiro, estando suspensa por tempo indeterminado.

Por conseguinte, no atual de Governo de Jair Messias Bolsonaro, a Política Externa Brasileira é marcada por retrocesso em conquistas dos governos anteriores, aliada à ideologização e alinhamento automático com os Estados Unidos, sobretudo quando este esteve sob o governo de Donald Trump (2017-2020). A política externa liderada pelo primeiro

Ministro das Relações Exteriores do Brasil no governo Jair Bolsonaro, Ernesto Araújo, entendia que as instituições, organismos e acordos internacionais como uma ameaça à soberania e ao nacionalismo. No discurso do Ministro Araújo, a preservação da soberania está amparada por uma retórica anti-globalista e ideológica, baseada no argumento de que o globalismo seria anticristão e antiocidental, resultando na aculturação das nações. O governo Jair Bolsonaro seria contra um projeto de defesa e segurança regional, garantido institucionalmente por um organismo internacional (Bressan, 2020).

A agenda de ação bolsonarista no plano internacional consiste em negar os paradigmas, avanços e posicionamentos brasileiros para o regionalismo sul-americano conquistados no marco do regionalismo pós-hegemônico, aplicando uma visão política que mescla liberalismo econômico e conservadorismo político. A retórica negacionista e ideologizada do o general, Ministro do Exército e chefe do Gabinete de Segurança Institucional do governo de Jair Bolsonaro, Augusto Heleno (GSI), entende qualquer projeto regional, como um organismo para a criação de uma zona de defesa regional, pode representar ameaça aos interesses nacionais e a soberania do país (Moura, 2020).

Portanto, diante das rupturas do percurso da política externa brasileira deste século, o governo de Jair Bolsonaro promove consequências negativas tanto ao país, como ao regionalismo sul-americano e seus órgãos regionais. A retórica ideológica, alinhada automaticamente aos Estados Unidos, resultou na destruição da liderança brasileira na pauta de defesa regional.

Definitivamente, o Brasil não tem angariado a manutenção de sua potência geopolítica na região para a consecução de um projeto regional baseado no CDS, que revigorasse o caráter da defesa sul-americana. As vicissitudes intencionais de Bolsonaro culminaram na inação brasileira e entorpecimento do CDS. A omissão e desmonte dos logros da PEB deste último governo, explica, em certa medida, a paralisia do CDS.

No entanto, o trabalho reconhece a integração regional como parte da estratégia internacional definida pela Constituição Brasileira, sendo o pilar da defesa de grande relevância à agenda de integração regional. Por sua vez, o Brasil se configura como centro polarizador e dinamizador da integração sul-americana (Rodrigues e Santos, 2020). Primeiro, o

país deveria retomar seu papel de liderança regional de influência política e geoestratégica. Segundo, com seu vasto território, há um interesse orgânico em matéria de segurança fronteiriça, em coexistência com princípio da não intervenção e respeito mútuo das soberanias nacionais. Terceiro, o país detém condições plenas materiais, organizacionais e doutrinárias para constituir um projeto regional na área de segurança. Quarto, o Brasil exerce papel indispensável para a constituição de um diálogo político regional na conformação de uma estrutura de governança regional. Quinto, ao participar de diversos projetos regionais para além do MERCOSUL, núcleo duro da integração sul-americana, o Brasil desempenha um papel central nos processos de integração. Sexto, o Brasil por ainda ser um polo de crescimento industrial, de tecnologia e inovação, deveria contribuir paulatinamente para o desenvolvimento regional. Sexto, o país ainda revela-se indispensável para a constituição de uma identidade sul-americana, fundamental para a instituição de uma Comunidade de Segurança Sul-Americana.

Fazendo um balanço do CDS para a Política Externa Brasileira, o órgão representou grande esperança brasileira para a consolidação de cooperação regional em defesa e em segurança, o qual detinha potencial para criar confiança e bases para uma integração mais efetiva do continente e que poderia ser usada como plataforma para a projeção regional e internacional do país. Durante esse período, as conjunturas nacional e internacional permitiram que a cooperação em defesa e o CDS assumissem papel central na Política Externa. Infelizmente, o Brasil, como proponente dessa iniciativa, não foi capaz de criar um discurso que convencesse os países da região da sua importância e de seus benefícios para dar continuidade mediante as mudanças de governo (Fuccille, 2015, pp. 8-9). Apesar das inúmeras iniciativas e atividades em comum, o CDS não foi capaz de atingir as expectativas geradas na sua fase embrionária. Ademais, a nova situação nacional e internacional a partir do governo Dilma Rousseff até o governo Jair Bolsonaro, não ajudou no desenvolvimento e consolidação da cooperação em defesa no âmbito do CDS.

Os processos de cooperação regional não ocorrem rapidamente e é normal que existam avanços e recuos. A criação da Unasul e do CDS foram essenciais para reafirmar a vontade brasileira de “concretizar os objetivos estratégicos da política externa brasileira de consolidação de

um processo de integração sul-americano” (Fuccille, e Rezende, 2013, p. 88). Entretanto, depois do momento inicial de florescimento da cooperação em defesa durante o governo Lula, os governos precedentes não deram a relevância necessária para esse processo, focando em problemas econômicos internos.

A ausência de planejamento do governo federal, principalmente nos temas de defesa e segurança, pode levar a estagnação e até a decadência desse processo, principalmente porque essas políticas precisam de projetos permanentes para realmente gerar resultados. Uma visão estratégica da integração sul-americana deveria ser a base para o fortalecimento do posicionamento regional e internacional brasileiro. Nesse sentido, a inexistência de um plano estratégico nos últimos anos representa um grande problema para a consolidação da América do Sul como região de protagonismo brasileiro.

Conclusão

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi criado como parte da Unasul para ser uma instância de consulta, cooperação e coordenação e que representou a primeira tentativa institucionalizada de promover a cooperação no tema de defesa e entre os países da América do Sul. Propostas para a criação de um órgão nos moldes do CDS existiam desde 2006, porém, foi apenas em 2008, durante as negociações para a aprovação do estatuto da Unasul, que o tema voltou à agenda de discussões da região. O Brasil foi o principal idealizador dessa iniciativa. Tanto o Presidente Lula quanto o Ministro da Defesa Nelson Jobim, atuaram ativamente nas negociações que permitiram sua criação, viajando por todos os países da região para angariar apoio para essa iniciativa. As negociações em torno de sua criação não foram simples, sendo necessária alguma barganha, principalmente com a Colômbia, para que ele finalmente fosse aprovado em dezembro de 2008.

Superado o momento inicial de criação, o CDS sempre enfrentou uma série de desafios para sua consolidação, tanto de natureza interna ao órgão quanto na relação deste com seu entorno regional, sobretudo com os Estados Unidos. Os países que compõem o CDS possuem realidades econômicas, políticas e sociais bem diferentes, o que leva a diferentes

problemas e concepções de segurança e defesa. Nesse sentido, é difícil criar consenso quanto aos interesses e objetivos da região como um todo, particularmente devido ao fato de que todas as decisões devem ser tomadas por unanimidade ou pelo menos sem a objeção explícita de um dos membros. Além disso, a relação que o CDS e cada um dos seus membros possuem com os Estados Unidos ocasionam desafios para o órgão. Por um lado, porque existem países mais interessados na manutenção da relação com a grande potência do que com os países da região. Por outro, mesmo que a região e o Conselho não apresentem ameaça direta ao poder dos Estados Unidos, este pode não estar interessado em dar maior autonomia e independência para a região definir suas políticas de defesa. As premissas que guiaram as discussões desse trabalho foram que a criação do CDS, decorrente da valorização do tema de defesa e segurança, foi resultado de um contexto regional favorável à cooperação e, principalmente, da percepção por parte do Brasil de que esse órgão era um instrumento importante para a consecução dos objetivos da Política Externa do Governo Lula.

O cenário regional favorável à cooperação em diversas frentes e o desenvolvimento de iniciativas regionais foram decorrentes da ascensão de uma série de presidentes progressistas nos países da região, que apoiavam uma agenda diversificada em relação à cooperação econômica. A criação da Unasul no início de 2008 foi resultado de um consenso da necessidade de se repensar as iniciativas de cooperação regional levando em consideração os interesses e as preocupações da região que transcendem a cooperação econômica e comercial. Seu objetivo geral era a consolidação de um espaço de integração na América do Sul e, por isso, ela poderia agir como pilar de todo o processo de cooperação da região. Em seu estatuto de criação a questão da defesa da região é apenas brevemente mencionada, entretanto, ela serviu de base para a criação do CDS, órgão prioritário para o desenvolvimento de iniciativas de cooperação em defesa e segurança na região.

As diretrizes da Política Externa adotadas pelo Presidente Lula a partir de 2003 estavam de acordo com a nova realidade do Sistema Internacional, que obrigava o país a repensar suas estratégias de inserção internacional, colocando em pauta as questões de Defesa. Ao mesmo tempo, essas diretrizes refletiam os interesses brasileiros de uma atuação internacional mais proativa e pragmática buscando

maior projeção regional e internacional com vistas a ampliar recursos de poder. Nesse sentido, a nova Política Externa focava mais na diversificação de parcerias, deixando evidente a prioridade à América do Sul e as relações Sul-Sul.

Os interesses do Brasil no CDS discutidos neste trabalho, como otimização das capacidades militares, o desenvolvimento de uma indústria bélica, a diminuição das desconfianças e hostilidades regionais, a criação de uma identidade sul-americana de defesa, o aumento da autonomia para a formulação de políticas e a contenção da instabilidade regional, são importantes para o país, mas, acima de tudo, são meios para atingir o objetivo máximo da Política Externa. Esses interesses são essenciais para que o Brasil se coloque como líder na região e para que ele seja visto internacionalmente como um ator global. Nesse sentido, a América do Sul, no geral, e o CDS, especificamente, podem ser vistos como uma plataforma para a projeção internacional do Brasil.

Entretanto, a atuação do Brasil no CDS foi largamente prejudicada pelo posicionamento ambíguo do país. Em alguns momentos, o país se colocou como líder do processo, enquanto em outros não se mostrou disposto a arcar com os custos dessa liderança. Além disso, a ação brasileira no CDS foi afetada pelas mudanças no governo brasileiro, de Lula a Jair Bolsonaro, e das condições regionais. A criação do Conselho foi centralizada no Presidente Lula, por sua vez, a Presidente Dilma Rousseff não endossou esta política. Por fim, a mudança no contexto favorável da região terminou por consolidar o desinteresse pelo CDS de forma a atrapalhar sua consolidação como órgão de cooperação sul-americano.

No primeiro período, o CDS foi fundamental para a conformação de um ambiente regional de confiança e que aproximou os países da região, contribuindo para o fortalecimento do processo de integração regional partindo da cooperação em defesa. Entretanto, um segundo período de esvaziamento do regionalismo sul-americano acometeu o CDS. Os governos brasileiros posteriores retiraram a centralidade do CDS e da cooperação regional no geral, principalmente porque se afastaram das discussões da Política Externa e se focaram na política econômica interna. O grande problema de decisões como esta e da ausência de planejamentos estratégicos para a Política Externa e para cooperação

em defesa, é que elas precisam de estratégias a longo prazo para gerar resultados. A incapacidade nacional de adotar uma Política Externa e uma Política de Defesa que sejam políticas de Estado e não de governo, obstrui a tentativa brasileira de se colocar como um líder regional e um ator relevante nas Relações Internacionais. Por sua vez, o CDS tornou-se refém destas mudanças e de tais decisões governamentais. Portanto, políticas na área de defesa devem ser tratadas como políticas de Estado, e não apenas como políticas de governo, justamente por tratarem de Segurança e Defesa.

Seria muito importante à estratégia geopolítica brasileira que o governo brasileiro defendesse maior protagonismo na América do Sul no campo da defesa, sendo o CDS o principal mecanismo de atuação. A despeito dos desafios, as vantagens em estabilidade política interna e externa, segurança regional e desenvolvimento nacional superam os esforços validando qualquer estratégia nacional nesse sentido. Com isso, o trabalho endossa a ideia de que as Forças Armadas Brasileiras tenham como referência o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) e a Escola Sul-Americana de Defesa (ESD), ambos constituintes do CDS, para influenciar a região sul-americana, construindo uma identidade sul-americana e reforçando a importância da consolidação desta organização que preconiza a defesa na região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abdul-Hak, A. P. N. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)*. Brasília: FUNAG, 280 p. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf>. Acesso em: 30/03/2021.

Amorim, C. (2003). Discurso do Embaixador Celso Amorim por Ocasão da sua Posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores em 01 de janeiro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, n 92, p. 21 – 26. Disponível em http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf>. Acesso

em: 30/03/2021.

Barreto, L. (2016). *A dimensão da defesa na política externa dos Governos Lula da Silva (2003-2010) e Rousseff (2011-2014)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. São Paulo: 120 p. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144188/barreto_l_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 30/03/2021.

Battaglino, J. (2009). O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: Uma convergência de vantagens. *Nueva Sociedad – Especial em Português*. Buenos Aires, p. 79 – 89. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p7-6_1.pdf>. Acesso em: 30/03/2021.

Brasil (2005). Ministério da Defesa. *Política de Defesa Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm>. Acesso em: 30/03/2021.

Brasil (2008). Ministério da Defesa. *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm>. Acesso em: 30/03/2021.

Bressan, R. N. (2020). Política externa brasileira hacia América del Sur: la gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro. In: PASTRANA, E; STOPER, N. *Gobernanza multinivel de la Amazonia*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer : ESAP. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/273477/11482518/Gobernanza+Multinivel+-de+la+Amazonia.pdf/58d120e4-07da-211a-d1dc-17da75caf79f?version=1.0&t=1611927983522>. Acesso em: 30/03/2021.

CDS (2008 a). *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul*. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso em: 30/03/2021.

CDS (2008b). *Regulamento do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>. Acesso em: 30/03/2021.

Cervo, A. (2008). Integração da América do Sul depende do Brasil. *Meridiano 47*. Brasília, vol. 9 n. 96, p. 3-4. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/1230/887>>. Acesso em: 30/03/2021.

Cervo, A., Bueno, C. (2011). *História da política exterior do Brasil*. 4 ed. rev. ampli. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 525-560.

Couto, L. F. (2010). Política externa brasileira para a América do Sul - As diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*. Porto Alegre, vol. 10, n 1, p. 23-44. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6591>>. Acesso em: 30/03/2021.

Duarte, L. R. (2012). *Conselho de Defesa Sul-Americano: uma investigação das teorias das relações internacionais que influenciaram na sua proposição*. Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE). Rio de Janeiro: ESG, 2012. 67 p. Disponível em: <<http://www.esg.br/images/Monografias/2012/DUARTE.pdf>>. Acesso em: 30/03/2021.

Torres, L., Gomes, M. (2013). O Conselho de Defesa Sul-Americano como mecanismo de integração: o papel do governo brasileiro. *Anais ABED-PB 2012*. João Pessoa.. Disponível em: <<http://abedpb.org/anais/index.php/2012/article/view/12>>. Acesso em: 30/03/2021.

Fuccille, A.; Rezende, L. P. (2013). Complexo Regional de Segurança da

- América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, n 1, p. 77-104. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292013000100003>. Acesso em: 30/03/2021.
- Fuccille, A. (2014a). O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 112-146. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/rbed/article/viewFile/49245/30868>>. Acesso em: 30/03/2021.
- Fuccille, A. (2014b). *Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): balanço e perspectivas*. In: IX Encontro ABCP. Brasília, 4 a 7 de agosto. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/conselho-defesa-sul-americano-cds-balanco-e-perspectivas-714.pdf>>. Acesso em: 30/03/2021.
- Fuccille, A. (2015). *O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul: um novo modelo de defesa sub-regional?* In: VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política da Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 22 al 24 de julio. Disponível em: <<http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Full-Paper-ALACIP-Fuccille.pdf>>. Acesso em: 30/03/2021.
- Fuccille, A., Barreto, L., Gazzola, A. E. (2016). Novos Tempos? Considerações sobre diplomacia e defesa no Governo Lula (2003-2010). *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*. Brasília, n.22, p. 79-93, Jan/Abr. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6736/1/BEPI_n22_Novos.pdf>. Acesso em: 30/05/2017.
- Guimarães, S. P. (2003). Discurso do Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães por ocasião de sua posse como Secretário-Geral das Relações Exteriores, no Palácio do Itamaraty em 09 de janeiro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, n 92, p. 27 – 30. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.

Hirst, M., Pinheiro, L., Lima, M. E. S. de (2010) A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Ed. *Revista Nueva Sociedad*, Ed. SPE: p. 22-41. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.

Lula da Silva, L. I. (2003a). Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional em 01 de janeiro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, n 92, p. 13 – 20, 2003a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.

Lula da Silva, L. I. (2003 b). Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura em 17 de fevereiro de 2003. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2013-2003>>. Acesso em: 20/09/2017.

Lula da Silva, L. I. (2007). *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da posse do Ministro da Defesa, Nelson Jobim*. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-07-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-solenidade-de-posse-do-ministro-da-defesa-nelson-jobim/view>>. Acesso em: 31/03/2021.

Medeiros Filho, O. (2009). *Conselho de defesa sul-americano: origens, demandas e propósitos*. In: III Encontro Nacional da ABED, 2009, Londrina. III Encontro Nacional da ABED. Disponível em: <www.uel.br/pos/mesthis/abed/anais/OscarMedeirosFilho> Acesso em: 31/03/2021.

Melo, F. (2015). Conselho de Defesa Sul-Americano e Integração Regional: análise da história recente. *Conjuntura Global*. Curitiba, vol. 4, n.3, p. 457-466, set./dez. 2015. Disponível em <<http://www.humanas.ufpr>.

br/portal/conjunturaglobal/files/2016/02/12- Fabricio-Freitas.pdf>.
Acesso em: 31/03/2021.

Moura, P. (2020). *Heleno: Bom brasileiro é o que defende a soberania nacional*. Pleno: 19/10/2020. Disponível em: <https://pleno.news/brasil/politica-nacional/heleno-bom-brasileiro-e-o-que-defende-a-soberania-nacional.html>. Acesso em 31/03/2021.

Oliveira, G. Z., Brites, P. V., Munhoz, A. (2010). O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul. *Revista Fronteira*. Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 49 - 66, 2o sem. 2010. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/6378>>. Acesso em: 31/03/2021.

Pagliari, G. C. (2009). *Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais- Universidade de Brasília. 281 f, p. 194-238. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/4361>>. Acesso em: 31/03/2021.

Rodrigues, B. S., dos Santos, M. C. (2020). Da segurança regional ao vácuo político: um estudo dos dez anos do Conselho de Defesa Sul-americano. *Coleção Meira Mattos: Revista Das Ciências Militares*, 14 (50), 127-149. <https://doi.org/10.22491/cmm.a026>. Acesso em 31/03/2021.

Saint-Pierre, H. L. (2010). A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura*. Observatório Político Sul-Americano. Rio de Janeiro, n.8, agosto 2010. Disponível em: <<https://documents.tips/download/link/saint-pierre-hector-luis-defesa-na-politica-externa-dos-fundamentos-a>>. Acesso em: 31/03/2021.

Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 145-156, 2009. SERBIN, A. OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en

América Latina, Documentos CRIES 14. Argentina, CRIES, 2010.

Serbin Pont, A. (2014). *El nuevo regionalismo y el Consejo de Defensa Suramericano*. 112 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2014. Disponible en: <<http://hdl.handle.net/11449/122087>>. Acesso em 31/03/2021.

Silva, M. V. M. (2010). Política Externa, Segurança e Defesa nos Governos Lula e Cardoso. *Revista Debates*. Porto Alegre, vol. 4, n 2, p. 159-177, julho/dezembro. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/12370/10587>>. Acesso em: 31/03/2021.

Souza, T. (2016). As razões de existência do Conselho de Defesa Sul-Americano da Uasul. *Revista Carta Internacional*. Belo Horizonte, v. 11, n. 3, p. 124-148, 2016. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/viewFile/485/331>>. Acesso em: 31/03/2021.

Teixeira Jr, A. (2010). Segurança Sul-Americana e Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional. *Meridiano 47*. Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais. Brasília, vol. 11, n 4, p. 15-17, abril/2010. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5117/4308>>. Acesso em: 31/03/2021.

Unasul (2008). *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PO RT.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.

Unasul (2010) *Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos em Defesa do CDS - Unasul*. 2010. Disponível em: <<http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Regulamentos/Estatuto-CEED-Port.pdf>>. Acesso em: 31/03/2021.

Unasul (2013). *Estatuto da Escola Sul-Americana de Defesa do CDS - Unasul*. Disponível em: <http://esude-cds.unasursg.org/lecturas/esude/estatutos/2016.11.23%20ESTATUTO%20ESUDE_PORT_%20com%20correc%CC%A7o%CC%83es_Final.pdf>. Acesso em: 31/03/2021.

Vigevani, T.; Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, n 2, p. 273- 335, julho/dezembro 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002>. Acesso em: 30/05/2017.

Vitte, C. (2013). A integração regional e hemisférica em segurança e defesa na América do Sul, a partir da Guerra Fria, e o protagonismo brasileiro: algumas considerações. *Terra Livre*. São Paulo, ano 29, vol. 1, n. 40, p. 99-129, janeiro-junho. Disponível em: <<http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/viewFile/456/431>>. Acesso em: 31/03/2021.

RESUMO

O objetivo central desta pesquisa foi compreender os interesses brasileiros no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e na cooperação regional em defesa no período de 2008-2021, com maior ênfase no período de criação do órgão. Para tanto, o trabalho se debruçou para compreender o cenário político e econômico sul-americano no marco da fundação do CDS, para subsidiar a compreensão do processo de criação, desafios e perspectivas. Ademais foram discutidas tanto a Política Externa, como a Política de Defesa brasileiras, principalmente durante o governo de Luís Inácio “Lula” da Silva quando foi criado o CDS. A partir destas análises, o trabalho discutiu os interesses brasileiros neste órgão e os meandros da Política Externa Brasileira para a defesa regional. A pesquisa foi guiada por duas premissas. O primeiro argumento defende que o momento político da América do Sul proporcionou um contexto regional favorável à cooperação e ao regionalismo, os quais se incorporaram na agenda dos países da região, facilitando na criação do CDS. A segunda hipótese é que a atuação brasileira no

CDS era vista pelo governo de Lula como instrumento essencial para a consecução dos objetivos da Política Externa Brasileira, mas foi perdendo dinamismo com as mudanças de governo, afetando diretamente às políticas nacionais em direção à defesa regional, mormente no governo atual de Jair Messias Bolsonaro. A conclusão atingida foi que o CDS serviu, momentaneamente, para fortalecer o processo de cooperação regional, além de funcionar como plataforma de projeção da influência brasileira na região. Entretanto, as mudanças das condições nacionais e regionais fizeram com que esse órgão e a cooperação regional em defesa perdessem sua importância. A metodologia empregada neste trabalho consistiu em método analítico de dados secundários, priorizando a bibliografia relevante à temática.

RESUMEN

El objetivo principal de esta investigación fue comprender los intereses brasileños en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y en la cooperación regional en defensa en el período 2008-2021, con mayor énfasis en el período de creación del consejo. Para ello, el trabajo se centró en comprender el escenario político y económico sudamericano en el marco de la fundación del CDS, para apoyar la comprensión del proceso de creación, desafíos y perspectivas. Además, se discutieron tanto la Política Exterior Brasileña como la Política de Defensa Brasileña, especialmente durante el gobierno de Luís Inácio “Lula” da Silva cuando se creó el CDS. A partir de estos análisis, el trabajo discutió los intereses brasileños en este organismo y las complejidades de la Política Exterior brasileña para la defensa regional. La investigación se guio por dos premisas. El primer argumento sostiene que el momento político en América del Sur brindó un contexto regional favorable para la cooperación y el regionalismo, los cuales fueron incorporados a la agenda de los países de la región, facilitando la creación del CDS. La segunda hipótesis es que el rol brasileño en el CDS fue visto por el gobierno de Lula como un instrumento esencial para el logro de los objetivos de la Política Exterior brasileña, pero perdió impulso con los cambios de gobierno, afectando directamente las políticas nacionales hacia la defensa regional, especialmente en el actual gobierno de Jair Messias Bolsonaro. La conclusión a la que se llegó fue que el CDS sirvió momentáneamente para fortalecer el proceso de cooperación regional, además de funcionar como una plataforma para la proyección

de la influencia brasileña en la región. Sin embargo, los cambios en las condiciones nacionales y regionales han hecho que este organismo y la cooperación regional en defensa hayan perdido su importancia. La metodología utilizada en este trabajo consistió en un método analítico de datos secundarios, priorizando la bibliografía relevante al tema.

ABSTRACT

The main objective of this research was to understand the Brazilian interests in the South American Defense Council (CDS) and in regional defense cooperation in the period 2008-2021, with greater emphasis on the period of creation of the council. To do this, the work focused on understanding the South American political and economic scenario within the framework of the founding of the CDS, to support the understanding of the creation process, challenges, and perspectives. In addition, both the Brazilian Foreign Policy and the Brazilian Defense Policy were discussed, especially during the government of Luís Inácio “Lula” da Silva when the CDS was created. Based on these analyzes, the work discussed the Brazilian interests in this organization and the complexities of the Brazilian Foreign Policy for regional defense. The research was guided by two premises. The first argument holds that the political moment in South America provided a favorable regional context for cooperation and regionalism, which were incorporated into the agenda of the countries of the region, facilitating the creation of the CDS. The second hypothesis is that the Brazilian role in the CDS was seen by the Lula government as an essential instrument for the achievement of the objectives of the Brazilian Foreign Policy, but lost momentum with the changes of government, directly affecting national policies towards the regional defense, especially in the current government of Jair Messias Bolsonaro. The conclusion reached was that the CDS served momentarily to strengthen the regional cooperation process, in addition to functioning as a platform for the projection of Brazilian influence in the region. However, changes in national and regional conditions have meant that this body and regional defense cooperation have lost their importance. The methodology used in this work consisted of an analytical method of secondary data, prioritizing the relevant bibliography on the subject.