

O BRASIL E A REGIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

Rafael Ribeiro Sales¹
Alzeri Costa dos Santos²

RESUMO: O presente artigo tem como finalidade analisar o processo de formação de uma comunidade de segurança na América do Sul, destacando o papel do Brasil. A motivação da pesquisa decorreu da tentativa de entender como os processos de securitização tem ocorrido no continente e determinar quais são os principais desafios no âmbito da segurança regional. Assim, pretende responder ao seguinte questionamento: qual o papel do Brasil no contexto da segurança regional no espaço sul-americano? Para responder tal pergunta, a pesquisa foi dividida em quatro seções. A primeira aborda de maneira sucinta os procedimentos metodológicos da pesquisa. Em seguida é procedida uma revisão de literatura abordando os conceitos de segurança, comunidades de segurança e complexos regionais de segurança. A terceira verifica como ocorre a inserção brasileira no panorama regional. Por fim, buscou-se verificar os desafios para a construção de visão securitária comum.

Palavras – chave: segurança; comunidade de segurança; América do Sul; complexo de segurança.

¹ Mestrando do PPGCM/ECEME

² Mestrando do PPGCM/ECEME

1. INTRODUÇÃO

A regionalização da segurança permeia assuntos que transbordam as fronteiras físicas de cada Estado, cujas problemáticas vivenciadas numa determinada região conduzem um conjunto de países a pensarem em segurança coletiva regional, visando à proteção dos interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais, com a finalidade de se estabelecer uma região segura e estável.

A América do Sul, nas últimas décadas, tem se articulado para a concretização de uma integração no subcontinente, e o Brasil, em particular, define princípios de relações internacionais que privilegiam o respeito ao sistema internacional da relação entre os estados, assim como prioriza a integração regionalizada.

Os processos de formação e evolução dos países da América do Sul seguiram particularidades. As características políticas, sociais, econômicas e fisiográficas propiciaram a conformação dos países nesse subcontinente americano, determinando as formas de relacionamentos interestatais.

As afinidades e os antagonismos foram sendo estabelecidos, cuja regionalização destacou polos de liderança ao longo da história. As expressões do Poder Nacional foram mais desenvolvidas originalmente, sobretudo, na Argentina e no Brasil, gerando a conformação do sistema internacional realista, fundamentado na rivalidade entre os atores estatais (SENHORAS, 2014).

A Guerra Fria fomentou o surgimento de uma arquitetura de defesa hemisférica (FILHO, 2014). Nesse contexto, a América do Sul foi inserida numa dimensão mais abrangente da segurança internacional, baseada na bipolaridade, sob a batuta dos Estados Unidos, com a implementação de políticas de segurança coletiva, evidenciadas na Organização dos Estados Americanos (OEA) e no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), contribuindo para na adoção de mecanismos de relações pacíficas entre os Estados sul-americanos, caracterizados por uma segurança coletiva (SENHORAS, 2014).

O desenvolvimento tecnológico na área de geração de energia, inclusive a nuclear que poderia ter aplicações diversas, fez surgir ambiente de instabilidade regional na América do Sul, sobretudo entre a Argentina e o Brasil, havendo a necessidade de aprofundamento

de relações bilaterais: "The institutional stability and the economic and social development of South America are today closely linked to the Brazil–Argentina binomial." (BUZAN; WEAVER, 2003). Segundo Spektor (2012), o entendimento nuclear possibilitou a abertura para a realização de exercícios militares combinados entre os dois países, atraindo outros países do Cone Sul, com reflexos para a integração regional no âmbito econômico.

Esse aspecto conduziu aqueles países a se aproximarem estrategicamente, possibilitando a configuração de mecanismos de acompanhamento do desenvolvimento da tecnologia nuclear, cujo reflexo foi o encaminhamento da superação de desconfianças regional (BRASIL, 2012).

O fim da Guerra Fria descortinou nova realidade no sistema internacional de segurança. A liderança destacada dos Estados Unidos conduziu ao processo de adoção do multilateralismo. Nessa conjuntura, os países periféricos desenvolveram a sistemática da formação de blocos regionais, permitindo a soma de forças para a inserção de interesses comuns regionais em face de lideranças mundiais: "One was the fear of marginalisation in a globalising and regionalising economy" (BUZAN e WEAVER, 2003).

Este trabalho tem por finalidade realizar uma pesquisa acerca da Segurança Regional e seus princípios, bem como a identificação de algumas relações internacionais entre os países da América do Sul, com o intuito de analisar qual o papel do Brasil no contexto da segurança regional no espaço sul-americano.

A análise foi conduzida de modo exploratório, cujo foco é a apresentação de elementos essenciais da segurança regional, o esclarecimento e a sistematização da conceituação regionalizada da segurança. Utilizou-se, ainda, a pesquisa descritiva com a finalidade de caracterizar as semelhanças entre os países no que concerne ao alinhamento para a constituição de uma segurança regionalizada na América do Sul.

O delineamento da pesquisa para o desenvolvimento do trabalho será a bibliográfica/literatura, com vistas a ampliar o entendimento sobre segurança regional. A partir dessa base teórica, estabelecer as relações entre as diversas visões conceituais sobre a temática, assim como sintetizar uma compreensão do que seria a segurança regional na América do Sul.

A pesquisa documental também será desenvolvida para identificar os mecanismos da formação de uma comunidade de segurança regional sul-americana.

O recorte temporal para relacionar a participação do Brasil no sistema de segurança regional será, de forma geral, a partir do início do século XXI, uma vez que este trabalho pretende analisar a situação atual da segurança na América do Sul.

Quanto ao objeto, o foco será sobre a América do Sul, na medida em que essa região pode ser caracterizada como subcontinente que compartilha de elementos comuns, definidores de mecanismos de segurança inter-relacionados entre os países. Neste sentido, cabe destacar a análise feita por Bethell (2009) ao estudar as origens do termo América Latina e a inclusão do Brasil neste conceito. Para o autor britânico, os estudiosos devem parar de enquadrar o país na América Latina, e sim, analisá-lo de acordo com sua política regional para a América do Sul.

Para tanto, a análise está dividida da seguinte forma: a primeira seção aborda os aspectos teóricos dos estudos de segurança, o processo de formação de comunidades de segurança e de complexos de segurança regional; a segunda parte analisa o contraste da visão regional pacífica relacionando-a ao sistema de equilíbrio de poder e a participação do Brasil no sistema sul-americano de segurança. Nas considerações finais

2. ASPECTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS SOBRE SEGURANÇA, COMUNIDADE DE SEGURANÇA E COMPLEXOS DE SEGURANÇA REGIONAL

Para melhor compreensão do assunto em pauta e com o objetivo de orientar de forma adequada a resposta ao problema de pesquisa já exposto será abordado o referencial teórico utilizado para o presente artigo. Neste sentido, busca-se esclarecer os conceitos de segurança, ameaças, regionalização e comunidades de segurança.

O conceito de segurança pode ser analisado em diversas acepções, porém, o papel do Estado continua presente nas mais diversas abordagens, em maior ou menor grau. De acordo com Buzan *et al* (1998), nos estudos tradicionais de segurança a tarefa de identificar as questões a serem trabalhadas é facilitada em função

das respostas girarem em torno do poder militar e do uso da força. Porém, quando se amplia o campo de visão das abordagens a complexidade é de tal monta que a tarefa do pesquisador envolve riscos políticos e intelectuais de acordo com a abordagem realizada (BUZAN; WAEVER; de WILDE, 1998).

Buzan e Hansen (2012) discutem dois fatores principais que influenciaram no desenvolvimento teórico dos Estudos de Segurança Internacional: o primeiro foi o surgimento da soberania como elemento constituinte do Estado, com este passando do sistema feudal para o moderno; o segundo fator foi a ascensão do nacionalismo, com o advento das revoluções francesa e americana (BUZAN; HANSEN, 2012).

A partir da década de 1940, o desenvolvimento dos ESI foi estruturado em torno de quatro grandes questões. A primeira discute o lugar do Estado e seu papel como objeto a ser assegurado. A segunda trata da inclusão ou não de ameaças externas e internas no campo de estudo. A terceira refere-se à expansão do conceito de segurança para além do uso da força e seu relacionamento com a expressão militar. Por fim, a quarta questão relaciona à segurança com o sentido de urgência, ressaltando-se a necessidade de atuação frente ameaças de ataques, sujeição ou destruição, próprias do período da Guerra Fria. As respostas a estas questões originaram os diversos ramos de pesquisas dos ESI. (BUZAN; HANSEN, 2012).

Assim, o conceito de segurança torna-se central para a formulação de respostas aos questionamentos vistos acima. Porém, as diferentes abordagens sobre o assunto dificultaram a formulação de uma visão única, principalmente a partir do final da Guerra Fria, com o surgimento dos Estudos Críticos de Segurança e da Escola de Copenhague, por exemplo. Buzan (2012) adota o conceito de segurança apoiado em três tipos: complementares, opostos e paralelos. Conceitos complementares são relacionados com "estratégia", "dissuasão", contenção ou humanitarismo. Já os conceitos paralelos ligam-se as noções de "poder", "soberania" ou "identidade". Por fim, os conceitos opostos defendem a substituição do termo segurança por outros tais como "paz", "risco" ou "a exceção". Neste sentido, a abordagem acima permite a análise de variada literatura, inclusive daquelas que não explicitam a abordagem conceitual adotada (BUZAN; HANSEN, 2012).

Em outra obra, "People, States and Fear" (1983), o citado autor afirma que o conceito de segurança se encontra subdesenvolvido. Assim, cita como exemplo os estudos em Relações Internacionais, onde pode ser encontrada uma ampla gama de material teórico e empírico. Relata ainda a predominância do aspecto militar e do ramo dos Estudos Estratégicos no desenvolvimento dos debates, situação que iria se alterar a partir da década de 1990, com o alargamento conceitual dos ESI (BUZAN, 1983)

Ainda em relação à segurança, faz-se necessária uma abordagem epistemológica do termo. Para Buzan (2012), duas concepções são fundamentais. A primeira trata da diferença entre análises objetivas, subjetivas e discursivas. A segunda busca relacionar os princípios para análise do problema da segurança, gerando abordagens científicas e positivistas em uma vertente e na outra privilegiando as construções sociológicas, filosóficas e constitutivas (BUZAN; HANSEN, 2012).

Neste sentido, percebe-se que o conceito de segurança possui grande amplitude, dando origem à diversos ramos dos ESI. Cada abordagem reflete as distinções citadas no parágrafo anterior e podem ser elencadas da seguinte forma:

- a) Construtivismo convencional: destaque para os fatores culturais e predominante nos EUA;
- b) Construtivismo crítico: análise focada em agentes fora do Estado e sua relação com o poder militar;
- c) Escola de Copenhague: estuda os processos de securitização a nível regional;
- d) Estudos críticos de segurança: prioriza a segurança (emancipação) humana em detrimento da estatal;
- e) Estudos feministas de segurança: relaciona os problemas de gênero e seus reflexos nas políticas de segurança;
- f) Segurança humana: defende que o ser humano deve ser a referência nos ESI, com foco em questões de desenvolvimento econômico e social;
- g) Pesquisa da Paz: propõe uma alternativa ao uso da força, com enfoque no controle de armamentos nucleares e na corrida armamentista;

h) Estudos de Segurança Pós-Coloniais: alertam para visão ocidental dos ESI e buscam conectar as dinâmicas presentes entre países desenvolvidos e o Sul Global;

i) Estudos de Segurança Pós-Estruturalistas: adotam o discurso como conceito central e debatem outros objetos de referência além do Estado;

j) Estudos Estratégicos: ramo tradicional dos ESI, com forte influência materialista e estadocêntrica. As pesquisas abordam temas como guerra, dissuasão, proliferação nuclear e poderio bélico (BUZAN; HANSEN, 2012).

Saint-Pierre (2011) faz a ressalva sobre a capacidade que a influência linguística e cultural anglo-saxã possui na assimilação de conteúdos de maneira acrítica por estudiosos especialmente na América Latina. Dessa forma, conceitos são internalizados sem a análise da perspectiva do local onde foram elaborados, podendo esconder ideologias e interesses políticos por trás de uma aparente neutralidade científica (SAINT-PIERRE, 2011).

O autor argentino alerta, ainda, para a problemática do multidimensionamento da segurança e suas implicações para a formulação de políticas objetivas pelos agentes estatais. A principal crítica ao fenômeno citado é a união de elementos de natureza diferentes (ameaça, perigo, inimigo, desafio), de origens variadas (sociais, políticas, ambientais, energéticas) e que necessitam de ações específicas (militares, econômicas, de saúde pública, educacionais, etc) coordenadas por entes estatais ou da sociedade. Como consequência, a elaboração de cenários e alternativas para a resolução dos problemas estatais fica prejudicada graças ao alargamento conceitual (SAINT-PIERRE, 2011).

Para Ayoob (1995) a definição de segurança e ameaça são consequências do processo originado com a Paz de Westfália até o final da Segunda Guerra Mundial. Assim, a consolidação do sistema estatal e os mecanismos políticos internos conferiram legitimidade e identificação dos indivíduos com os respectivos Estados, ao longo de aproximadamente três séculos. Desta forma, Ayoob afirma que foi criada a corrente dominante no estudo das relações internacionais, qual seja, "Conceito Ocidental de Segurança" a que designa a segurança como proteção de ameaças externas (AYOOB, 1995).

Porém, o teórico ressalta que o conceito citado acima não deve ser aplicado aos países em desenvolvimento ou do Sul Global³. Para ele, a ideia de segurança está diretamente ligada ao processo de construção do Estado (*State Building*) sendo este o desafio primordial destes países após a descolonização. Tal fato ocorre devido às ameaças serem de ordem interna, dentro das fronteiras da unidade política. A presença do “lobo à porta”, ou seja, das ameaças externas, ocupam um segundo plano devido à visibilidade e urgência das deficiências internas. (AYOOB *apud* RUNDZIT, 2010).

A falta de coesão social, de legitimidade do Estado e do seu regime político são características presentes em vários países do Sul e relacionam-se com os estágios iniciais do processo de evolução estatal. Segundo Rundzit e Nogami (2010), o processo de construção do Estado passa pela acumulação de recursos econômicos, somado à manutenção da exclusividade no uso dos meios coercitivos do poder central sobre seu território e população (RUNDZIT; NOGAMI, 2010).

Outro aspecto essencial para a presente análise, é o conceito “comunidades de segurança”, desenvolvido há mais de quatro décadas por Karl Deutsch. O teórico observa que ocorre a existência de uma comunidade de segurança pluralista sempre que os estados se integram ao ponto de terem um senso de comunidade que, por sua vez, criam alternativas para a solução de conflitos em vez de recorrerem ao uso da força. Em outras palavras, para Deutsch, uma comunidade de segurança pode ser definida como um grupo de pessoas que se tornaram integradas ao ponto de haver “uma verdadeira garantia de que os membros dessa comunidade não lutarão fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra maneira”. (ADLER; BARNETT, 1998, p. 6).

³ “Com o fim do sistema bipolar, o *mainstream* acadêmico das Relações Internacionais considerou que o conceito de Terceiro Mundo não possuía mais consistência teórica ou operacional, uma vez que os países do Segundo Mundo (socialistas) estavam se convertendo em “Democracias de Mercado”. A expressão Terceiro Mundo fora cunhada pelo demógrafo francês Alfred Sauvy, em 1952, como uma analogia com o Terceiro Estado (povo sem privilégios) da época da Revolução Francesa”. (VISENTINI, 2015, p. 7-8).

Desta forma, uma comunidade pode ser definida por três aspectos: primeiro, os membros de uma comunidade compartilham identidades, valores e significados; em segundo lugar, seus membros têm relações diretas e indiretas, ou seja, a interação ocorre não indiretamente e em domínios específicos e isolados, mas sim através de alguma forma de encontro face a face e com relações em várias configurações; em terceiro lugar, as comunidades exibem uma reciprocidade que expressa algum grau de interesse a longo prazo e talvez até altruísmo. O interesse a longo prazo deriva do conhecimento daqueles com quem alguém está interagindo, e o altruísmo pode ser entendido como um sentimento de obrigação e responsabilidade (ADLER; BARNETT, 1998).

Segundo Adler e Barnett (1998), outro aspecto importante para o desenvolvimento das pesquisas relacionadas com as comunidades de segurança é em relação ao papel do Estado. O surgimento de uma comunidade cívica transnacional expandirá a presença estatal na medida em que este se torne um agente que promova os desejos da comunidade: segurança, bem-estar econômico, direitos humanos, proteção ambiental, dentre outros.

Para os autores acima, o estudo das comunidades de segurança pode ser dividido em três níveis. Inicialmente são estabelecidas relações em função de ameaças externas, mudanças tecnológicas, demográficas e econômicas capazes de gerar novas interpretações da realidade social. Em seguida, são desenvolvidos fatores que conduzem ao processo de confiança mútua e de identificação coletiva. Por fim, com a consolidação dos fatores necessários à construção da confiança mútua e de identidade coletiva, levando às expectativas confiáveis de mudança pacífica. Assim o quadro teórico pode ser ilustrado conforme esquema da página seguinte:

Quadro 1. O desenvolvimento de comunidades de segurança

Primeiro Nível

Condições iniciais

- Mudança na tecnologia, demografia, economia, meio ambiente
- Desenvolvimento de novas interpretações da realidade social
- Ameaças externas

Nível dois

Fatores conducentes ao desenvolvimento da
confiança mútua e da identidade coletiva

Estrutura:
Poder
Conhecimento

Processo
Transações de energia
Organizações
Aprendizagem social

Nível Três

Condições necessárias de expectativas confiáveis
de mudança pacífica

Confiança mútua

Identidade coletiva

Expectativas confiáveis de mudança pacífica

Fonte: ADLER; BARNETT, 1998, p.38 (tradução nossa).

Em cada nível do esquema acima pode-se identificar as fases de desenvolvimento das comunidades de segurança. Na fase Nascente (nível1), des taca-se a necessidade de liderança de Estados centrais, com a finalidade de garantir a proteção dos demais membros. A fase seguinte, Ascendente (nível 2), é definida pela maior cooperação e coordenação militar, aliada à diminuição da percepção do outro como ameaça. Finalmente, a fase Madura (nível 3) são encontrados os fatores que caracterizam a comunidade de segurança como Multilateralismo, diminuição dos controles fronteiriços, mudanças no planejamento militar, definição comum de ameaça, discurso e linguagem comunitária (ADLER; BARNETT, 1998).

Igualmente necessário para o presente estudo é a análise do termo Complexo de Segurança Regional (CSR). O conceito foi desenvolvido a partir da Escola de Copenhague. Neste sentido, Buzan e Wæver (2003, p.43), o CSR é "um conjunto de unidades cujos

principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros”.

A principal diferença entre as comunidades de segurança e os CSR é o grau de aprofundamento das relações transnacionais e o processo de identificação coletiva, tornando inviável o uso da força na resolução de divergências no âmbito da comunidade, o que não ocorre no caso do CSR.

Duas correntes podem ser identificadas no estudo da segurança sul-americana. A primeira interpreta é conhecida como “A longa paz”, defende que a região está vivendo um período de paz prolongada, sem grandes tensões e confrontações entre os estados. A segunda interpretação é definida como “A paz violenta e os conflitos latentes na América do Sul”. Essa abordagem avança a existência de conflitos congelados entre os estados sul-americanos, mostrando evidências de que a “longa paz sul-americana” uma vez que os conflitos adormecidos relacionados à importantes questões históricas e geopolíticas no continente sul-americano (FRANCHI; MIGON; VILLARREAL, 2017).

Na região sul-americana podem ser identificados dois subcomplexos: o Norte-Andino composto por Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Suriname e Guiana; e o do Cone Sul, formado por Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia. Conforme Buzan e Wæver (2003), o Cone Sul estaria mais próximo na formação de uma comunidade de segurança.

De modo semelhante, Hurrell (1998) ao analisar o relacionamento entre Brasil e Argentina, elenca alguns motivos para emergência de uma comunidade de segurança na América do Sul, tais como a baixa intensidade de conflitos interestatais, porém, com várias disputas fronteiriças, violência interna e governos autoritários. Além disso, o autor aborda as explicações o fenômeno de acordo com cada escola de RI.

Assim, para Realistas e Neorealistas o afastamento geopolítico da Inglaterra e, posteriormente dos EUA, a atuação de poderes regionais (Brasil, Argentina e Chile), além das dificuldades logísticas para a execução de guerras de conquista. Para os liberais a principal causa seriam os benefícios da democratização e da inserção na economia global. De modo oposto os teóricos marxistas afirmam que as relações regionais refletem os interesses das potências dominantes (Ing/EUA). E, por fim, para os construtivistas a experiência cultural facilitou a identificação de interesses comuns e favoreceu o relacionamento diplomático (HURRELL, 1998).

3. A PRESENÇA BRASILEIRA NA SEGURANÇA REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL

A abordagem do tema segurança regional necessita da compreensão do termo e a sua abrangência. Segundo Herz (2010), que adotou uma posição intermediária entre a visão realista tradicional e a generalização de uma ameaça existencial, a segurança regional está delimitada aos assuntos que envolvem o possível ou efetivo uso da violência física, num espaço regionalizado.

A América do Sul nas últimas décadas pode ser considerada como uma região pacífica. Após a Guerra Fria, houve maior estabilização da região pela busca do distanciamento de radicalismos, adotando processos de integração regional por meio de cooperação entre os países (FUCCILLE e RESENDE, 2013).

Não obstante, algumas disputas interestatais⁴ são possíveis de identificar no período 2002-2010:

Figura 3.1: Disputas Interestatais militarizadas de países da América do Sul



Fonte: Atlas da Política Brasileira de Defesa, 2017

⁴ Em 2002, a Rússia protestou contra a apreensão pela Argentina de um barco pesqueiro de bandeira russa cuja tripulação alegou estar pescando em águas internacionais, quando, de fato, estavam pescando em águas territoriais argentinas.

Corroborar com o quadro de estabilização na América do Sul a indicação de algumas tendências: a redução no número de conflitos interestatais no pós-Guerra Fria e a concentração dos conflitos na África e no Sul da Ásia, com destaque para a violência intraestatal, visualizando-se, na América do Sul, baixo nível de ocorrência de conflitos intraestatais, interestatais e disputas interestatais militarizadas (LIMA *et. al.*, 2017).

A geopolítica sul-americana, segundo alguns estudos, compartilha uma convergência de pensamento de que a utilização de teorias do tipo “dilema de segurança” não são totalmente aplicáveis ao continente (LIMA *et. al.*, 2017), gerando um contraponto na apresentação da região como uma zona de paz (KACOWICZ, 2009 *apud* HERZ, 2010). Nesse sentido, historicamente, pode-se considerar que a América do Sul seja uma “zona de não guerra, o que não necessariamente significa dizer uma zona de paz” (LIMA *et. al.*, 2017).

Tomando-se por base os doze países que compõem a América do Sul, Brasil e Argentina são mais desenvolvidos, em geral, quanto aos principais aspectos do Poder Nacional, cujas expressões os destacam como lideranças regionais. A mitigação das possíveis tensões entre as potências regionais Brasil e Argentina, dentro do sistema de equilíbrio de poder sul-americano, teve como marco os acordos de Tlatelolco, abrindo caminho para um processo de regionalização da segurança em uma comunidade plural.

Segundo o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) (BRASIL, 2012), as relações internacionais brasileiras em matéria de defesa buscam a consolidação de estruturas de governança multilaterais, representativas da nova distribuição de poder global, voltadas para a paz e a segurança mundiais e para o bem-estar da comunidade internacional, alinhando-se aos princípios constitucionais⁵ do País para cooperar com a integração e estabilidade regional.

Em 2010, um incidente internacional entre EUA e Venezuela foi gerado porque o governo venezuelano ordenou que caças fossem interceptar um avião militar estadunidense que, alegadamente, invadiu o espaço aéreo venezuelano. O Brasil, neste período, envolveu-se numa disputa militarizada com o Peru: 100 militares brasileiros ultrapassaram a fronteira com aquele país, em meio a uma disputa entre cidadãos de ambos os países.

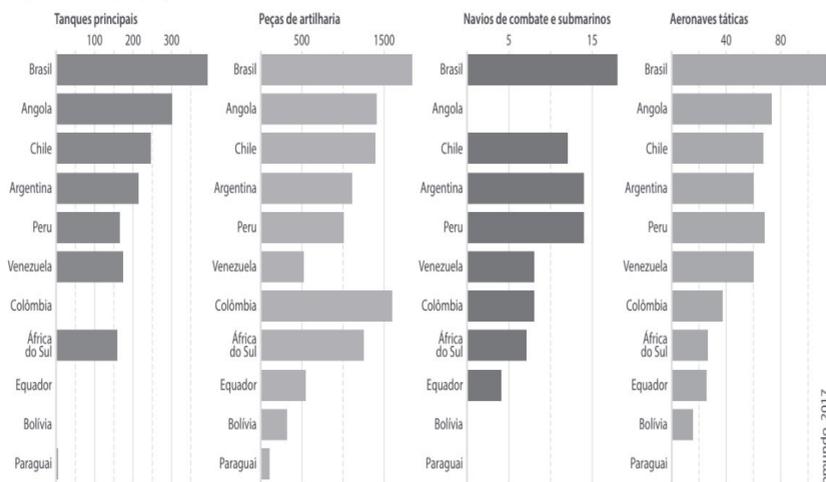
⁵ Art. 4º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988.

A lógica do equilíbrio de poder é uma preocupação sempre presente no sistema internacional. O setor de defesa dos países é acompanhado pela comunidade regional sul-americana, a fim de detectar mudanças na expressão militar, podendo gerar o “dilema da segurança” e a espiral armamentista. Nessa via, segundo apontado por Herz (2010), no início do século XXI, os países da América do Sul têm buscado a renovação das suas Forças Armadas.

Dessa feita, o Brasil estabeleceu diretrizes específicas na Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END) para desenvolver capacidades militares adequadas à nova era do conhecimento, utilizando-se de processos transparentes e de parcerias estratégicas, no intuito de desenvolver ambiente de confiança mútua na região:

Figura 3.2: Equipamento militar do Brasil e seu entorno estratégico

Equipamento militar, por tipo e país, em unidades, em 2016



Fonte: IISS, 2016

O Brasil participa ativamente na segurança regional sul-americana no que diz respeito a não - proliferação nuclear⁶, inclusive com a vedação constitucional⁷ da utilização da energia nuclear para fins não pacíficos. Assim, o arranjo constituído em torno da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais Nucleares (ABACC⁸) é sem precedentes e submete o Programa Nuclear Brasileiro a organizações internacionais, que desempenham suas atividades de controle, contabilidade e aplicação de salvaguardas de maneira independente, contribuindo para que a América do Sul se consolide como uma região segura e livre de armas nucleares.

Segundo Spektor (2012), a cooperação entre as duas potências regionais foi consequência do enfraquecimento de ambas no plano internacional. A Argentina estava envolvida em uma série de disputas que quase a levaram à guerra com o Chile e, mais adiante provocou a ação desastrosa nas Malvinas. Já no Brasil, a falta de apoio ao regime militar, crise econômica e a política intervencionista da era Reagan (EUA) foram determinantes para a aproximação regional (MALLEA; SPEKTOR; WHEELER, 2012).

O Brasil dedica ainda especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul⁹ (ZOPACAS). O Estado brasileiro utiliza a ZOPACAS como principal foro para o tratamento de temas relativos à segurança do Atlântico Sul, articulando ações em benefício da paz, da estabilidade e do desenvolvimento sustentável do Atlântico Sul, proporcionando, incidentalmente, à América do Sul, por intermédio da Argentina, Brasil e Uruguai, melhores condições de segurança regional.

⁶ O Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) foi assinado em 1º de julho de 1968 e entrou em vigor internacionalmente em 5 de março de 1970. O Brasil aderiu ao TNP em 18 de setembro de 1998, tendo sido promulgado pelo Decreto nº 2.864 de 7 de dezembro de 1998.

⁷ Art. 21, XXIII, a) – “toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;”.

⁸ Organização internacional criada pelos governos de Brasil e Argentina com o fim de estabelecer salvaguardas nucleares entre aqueles dois países. A agência foi estabelecida em 18 de julho de 1991, quando foi assinado em Guadalajara o Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear.

⁹ A Zona e Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi estabelecida em 1986, por meio da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas. A ZOPACAS é integrada por 24 países banhados pelo Atlântico Sul, sendo que os países da América do Sul são: Argentina, Brasil e Uruguai.

A partir dos anos 1980, a cooperação no continente sul-americano ingressou em nova realidade. A superação de desconfianças e de conflitos fronteiriços, a inépcia do sistema interamericano na solução do conflito das Malvinas e os processos de redemocratização e de busca de maior autonomia são apontados como elementos catalisadores da aproximação regional (LIMA *et. al.*, 2017).

Sobre o destino da Argentina durante a Guerra das Malvinas, em 1982, aponta-se certa ingenuidade das elites militares brasileiras e sul-americanas em geral sobre a identidade atlantista dos Estados Unidos e a primazia do Pacto Atlântico (OTAN) e do cenário europeu. Dessa feita, a estratégia norte-americana relegou as questões do pan-americanismo, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947 (também chamado de Tratado do Rio de Janeiro), e da propalada “defesa hemisférica” (SCHEINA, 2003, *apud* SILVA, 2012).

Dessa maneira, os Estados sul-americanos desenvolveram a compreensão de que a integração não poderia se fundar em um ambiente de insegurança ou desconfiança, gerando uma nova onda regionalista no século XXI para a cooperação e intercâmbios no eixo de defesa e na constituição de arranjos de segurança.

Duas entidades marcaram os caminhos para o mais amplo período de entendimento na América do Sul – e as vias de construção de mecanismos complexos de desenvolvimento e segurança: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e, a partir daí, de iniciativas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, dentro deste, o Conselho de Defesa Sul-Americano¹⁰ (CDS). O Ministério da Defesa¹¹ (MD) do Brasil teve relevância até então inédita na pasta, incluindo aí a capacidade de negociação internacional, desempenhando papel central na criação do CDS.

¹⁰ O Conselho de Defesa Sul-Americano foi criado por decisão de Chefes de Estado e de Governo reunidos em 16 de dezembro de 2008 em Salvador de Bahia, Brasil.

¹¹ Nelson Jobim assumiu o MD em Out. 2007, iniciando o périplo pelos países sul-americanos, que ele mesmo intitulou de *diplomacia militar*, visando articular a criação do CDS. No primeiro semestre de 2008, dois acontecimentos deram relevância à discussão do tema: o conflito envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela; e a reativação da Quarta Frota norte-americana. Tais acontecimentos impulsionaram o debate e promoveram uma rodada de negociações entre autoridades de defesa dos países da região.

O CDS é regido pelos princípios de respeito à soberania, à autodeterminação e à integridade territorial dos Estados, assim como de não intervenção em assuntos internos e de respeito às instituições democráticas e aos direitos humanos, atuando como uma instância de consulta, cooperação e coordenação regional em defesa. O CDS estabeleceu os seguintes objetivos¹²:

- a) consolidar uma zona de paz sul-americana;
- b) construir uma visão comum em matéria de defesa;
- c) articular posições regionais em foros multilaterais sobre defesa;
- d) cooperar regionalmente em matéria de defesa; e
- e) apoiar ações de desminagem, prevenção, mitigação e assistência a vítimas de desastres naturais.

Quanto ao MERCOSUL, as propostas de construção de um organismo sul-americano são visualizadas como parte da ampliação "natural" da integração regional. Uma das finalidades do bloco seria a ampliação do grau de integração regional, atingindo a esfera política. Neste caso, o Brasil teve papel destacado, cujo objetivo futuro relacionado à defesa estaria focado na necessidade da promoção da estabilidade regional, entendida como condição para a manutenção dos regimes democráticos na região (FILHO, 2014).

A segurança regional na América do Sul passa necessariamente pela questão dos crimes transnacionais, sendo identificados por Silva (2012, p. 68) como "ameaças neotradicionais", que se caracterizam pelo "conjunto de fenômenos e eventos, muitas vezes de caráter caótico, sem vinculação direta a um pretense país agressor". Do ponto de vista das questões de defesa e segurança, a região sul-americana ao passo que se destaca pela ausência de guerras formais, por outro, enfrenta sérios problemas relativos à fragilidade do império da lei e ao alto grau de violência social (FILHO, 2014).

Os Estados Unidos nos anos 1990 incentivaram os países sul-americanos a combater as novas ameaças à segurança internacional. Seus objetivos incluíam a atuação conjunta das Forças Armadas dos países da América do Sul e das polícias nacionais, no combate à erradicação de cultivos de coca e outras percepções de "ameaças não territoriais" como terrorismo, narcotráfico e até migrações (VILLA, 2013).

A Amazônia pode ser considerada a região dentro da América do Sul onde as chamadas novas ameaças mais se misturam à noção de defesa nacional, gerando um complexo de insegurança que compreende Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

¹² <http://www.unasursg.org/es/consejo-defensa-suramericano-un>

O Brasil ciente da problemática da segurança regional na América do Sul buscou, a partir do final do século XX, firmar acordos bilaterais de cooperação técnica com praticamente todos os países vizinhos. Dessa maneira, o País despande esforços para promover o combate aos ilícitos transfronteiriços, entre os quais se destacam o tráfico de armas e entorpecentes:

Quadro 1: Principais acordos bilaterais estabelecidos pelo Brasil com os demais países sul-americanos para combate a ilícitos transfronteiriços

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Tratado de Cooperação	1978	Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela	Compartilhamento por parte do governo brasileiro dos dados coletados pelos sistemas de Vigilância da Amazônia e de Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam) para subsidiar ações policiais e militares dos países vizinhos.
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas	2005	Bolívia	Capacitação de recursos humanos; - Compartilhamento de tecnologia; - Intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança.
Acordo sobre Cooperação no Domínio da	2007		- Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias; - Capacitação de recursos humanos do país vizinho; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo Bilateral Antidrogas	2011		- Compartilhamento de informações e ações conjuntas de inteligência; - Monitoramento em tempo real do cultivo de coca em território boliviano; - Operações policiais e militares conjuntas.

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	1997	Colômbia	Compartilhamento de informações sobre rotas de tráfico, centros de produção e reino de drogas;- Investigação conjunta de pessoas e organizações envolvidas;- Ações de inteligência conjuntas.
Comissão Mista Brasil-Colômbia para Drogas	2001		- Operações policiais conjuntas ; - Intercâmbio seguro de informações e ações de inteligência; - Controle do espaço aéreo e fluvial para interrupção de rotas de tráfico de drogas e armas.
Memorando de Entendimento sobre Cooperação Policial	2005		- Fortalecimento dos canais de comunicação oficiais, intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas; - Ações policiais conjuntas; -Intercâmbio de tecnologias e capacitação dos recursos humanos do país vizinho.
Memorando de Entendimento para a Cooperação no Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e Outros Materiais Relacionados	2008		- Compartilhamento de informações e ações de inteligência conjuntas;- Operações policiais e militares conjuntas.

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Comissão Mista Bilateral Anti-drogas	2007	Guiana	<ul style="list-style-type: none"> - Operações policiais conjuntas;- Controle do espaço aéreo e úvial para interrupção de rotas de tráfico de drogas e armas; - Compartilhamento de tecnologias brasileiras e formação de recursos humanos no país vizinho.
Comissão Mista Brasil-Guiana sobre Cooperação Policial	2007		<ul style="list-style-type: none"> - Intercâmbio de informações e ações de inteligência, incluindo dados Sivam/Sipam; - Treinamento de forças policiais do país vizinho.
Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2007	Paraguai	<ul style="list-style-type: none"> - Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias;- Capacitação de recursos humanos do país vizinho;- Facilitação para comércio de material de defesa e segurança
Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2006	Peru	<ul style="list-style-type: none"> - Intercâmbio de informações e ações conjuntas de inteligência; - Compartilhamento de tecnologias; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança.

Acordos	Início	Países parceiros	Principais ações relacionadas
Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa	2008	Suriname	<ul style="list-style-type: none"> - Intercâmbio de informações; - Capacitação de recursos humanos do país vizinho; - Operações conjuntas de combate ao tráfico de drogas e armas; - Facilitação para comércio de material de defesa e segurança.
Acordo sobre Cooperação Policial em Matéria de Investigação, Prevenção e Controle de Fatos Delituosos	2004	Uruguai	<ul style="list-style-type: none"> - Intercâmbio de informações; - Ações de inteligência conjuntas.
Comissão Mista Brasil-Venezuela para Drogas	1997	Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> - Operações policiais conjuntas; - Intercâmbio seguro de informações e ações de inteligência conjuntas; - Controle do espaço aéreo e úmvia para interrupção de rotas de tráfico; - Ação social contra efeitos das drogas (tratamento/prevenção)
Reunião de Representantes Policiais e Militares Acordo de	2000		<ul style="list-style-type: none"> - Intercâmbio de informações; - Compartilhamento de tecnologias brasileiras e formação de recursos humanos no país vizinho.
Cooperação Mútua para Combater o Tráfico de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Internacionais	2005		<ul style="list-style-type: none"> - Capacitação de recursos humanos; - Compartilhamento de tecnologia; - Intercâmbio de informações e ações de inteligência conjuntas

Fonte: Sistema de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores, elaborado por JÚNIOR e FILHO, 2014.

A tradição diplomática do país tem a tendência de privilegiar o enfoque mais amplo de negociações, notadamente multilateral ou mesmo regional, e os acordos envolvendo temas de segurança celebrados com Argentina, Uruguai e Paraguai foram abarcados no âmbito do MERCOSUL. Assim, percebe-se ao longo do período recente uma inclinação mais nítida por parte do Brasil na aproximação bilateral com seus vizinhos na região norte do País, reuñendo a crescente preocupação com a perspectiva de recrudescimento da ameaça representada pelos ilícitos transfronteiriços nesta região ao longo das próximas décadas, bem como a constituição de uma comunidade de segurança pluralista/cooperativa na América do Sul (DEUTSCH, 1982, *apud* FILHO, 2014).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da segurança na América do Sul continua suscitando intensos debates. O processo de integração regional tem ocorrido de forma satisfatória nos âmbitos político e econômico. Porém, o discurso nacionalista, abordando temas como soberania e não-intervenção por atores externos ao continente não são suficientes para a construção de uma visão compartilhada em relação aos problemas da securitização. Soma -se a isso o contexto instável presente em países como a Venezuela, prejudicando a estabilidade regional.

Em síntese, a maioria das teorias analisadas no presente trabalho ressaltam a baixa incidência de conflitos interestatais na região, permitindo a configuração de uma comunidade de segurança, para os mais otimistas ou de um complexo de segurança regional, com a permanência de pontos de atrito, principalmente na região norte-andina.

Neste sentido, o papel do Brasil na região cresce de importância. O desenvolvimento do complexo de segurança passa pela atuação do estado brasileiro como liderança do CSR sul-americano, devido a sua capacidade política, econômica e militar. Os assuntos políticos e econômicos conduziram ao desenvolvimento de pensamentos voltados à segurança coletiva regional sul-americana, visando à proteção dos interesses políticos, econômicos, sociais e ambientais, assim como o estabelecimento de uma região segura e estável. A construção da confiança entre Brasil e Argentina, através de organismos como a

ABACC e o CDS, permitiram afastar os temores de agressões militares e de políticas expansionistas contribuindo para a execução de agendas voltadas para a diminuição dos atritos regionais.

A assimetria de poder entre os estados da região é outro fator crítico para o estabelecimento de relações no âmbito da segurança regional. A resolução de problemas estruturais crônicos, como desigualdade econômica, legitimidade democrática, estabelecimentos de medidas de inclusão social, resolução dos problemas internos em segurança pública e combate aos delitos transnacionais, aspectos diretamente relacionados com a construção do Estado. Neste sentido, a formação da comunidade de segurança sul-americana, mecanismo de integração securitária mais profunda que o CSR, somente será possível com o fortalecimento das estruturas estatais dos países do continente.

As relações internacionais brasileiras, principalmente nos campos da política externa e da defesa, se baseiam em princípios que privilegiam a integração. Dessa maneira, o Brasil tem se colocado como ator estatal importante na formação de instrumentos que conduzam à criação de espaço regional de segurança na América do Sul, destacando-se participações na definição de iniciativa para a cooperação entre os países em suas relações internacionais, visando à solução de problemas de segurança comuns.

REFERÊNCIAS

ADLER, E.; BARNETT, M. Security communities in theoretical perspective. In: ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AYOUB, M. **The Third World Security Predicament**. Boulder, C.O.: Lynne Reinner Publishers, Inc., 1995.

BETHELL, L. **O Brasil e a ideia de América Latina em perspectiva histórica**. *Estudos Históricos*, v. 22, n. 44, p. 289-321, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: DF, 2012.

BUZAN, B. **People, States and Fear**: the national security problem in International Relations. Sussex: Wheatsheaf Books, 1983.

_____; WÆVER, O.; DE WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Colorado: Lynne Renner Publishers, 1998.

_____; WÆVER, Ole. **Regions and Powers**: the Stucture of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____; HANSEN, L. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

FILHO, M. O. **Breve Panorama de Segurança na América do Sul**. NASSER, R. M.; MORAES, R. F. DE (Org.). . O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014. p. 21-42.

FUCCILLE, A.; RESENDE, L. P. **Complexo de Segurança Regional da América do Sul: Uma Nova Perspectiva**. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

HERZ, M. **Segurança internacional na América do Sul**. JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S.; ALSINA, J. P. (Org.). Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 331-343.

HURRELL, A. An emerging security community in South America?. In: ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

IISS. THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Military Balance**. Londres: Routledge, 2016.

JÚNIOR, A. O.; FILHO, E. B. S. **Cooperação Internacional no Combate à Criminalidade: o caso brasileiro**. NASSER, R. M.; MORAES, R.; DE, F. (Org.). Brasil e a Segurança no seu Entorno: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: IPEA, 2014. p. 169–195.

LIMA, M. R. S. e colab. **Atlas da Política Brasileira de Defesa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO: Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017. OPANAL. ORGANISMO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES EN LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Tratado de Tlatelolco**. Ciudad de México: OPANAL, 1967.

RUDZIT, G.; NOGAMI, O. **Segurança e Defesa Nacionais**: conceitos básicos para uma análise. Revista Brasileira de Política Internacional, n.53, 5-24, 2010.

SAINT-PIERRE, H. “**Defesa ou Segurança**”? Reflexões em torno de **conceitos e ideologias**. *Contexto Internacional*, v. 33, n.2, p. 407-433, 2011.

SENHORAS, E. M. **Conflito e Cooperação no complexo Regional da América do Sul**. Boa Vista: UFRR, 2014.

SILVA, F. C. T. **Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico**. FILHO, E. B. DA S.; MORAES, R. F. DE (Org.). Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. p. 49–81.

SPEKTOR, M.; MALLEA, R.; WHEELER, N. J. **Origens da Cooperação Nuclear**: uma história oral crítica de Brasil e Argentina. Rio de Janeiro: FGV e Wilson Center, 2012.

VILLA, R. **FOLs: as novas formas de operacionalização da presença militar estadunidense na América do Sul**. *Carta Internacional*, v. 8, n. 1, p. 75–90, 2013.

VISENTINI, P. F. **Terceiro Mundo ou Sul Global?** Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.4, n.8, Jul./Dez. 2015

