

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS

LISA BELMIRO CAMARA

**INSTITUIÇÕES REGIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA: UNASUL E UNIÃO
EUROPEIA EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Dourados
2020

LISA BELMIRO CAMARA

**INSTITUIÇÕES REGIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA: UNASUL E UNIÃO
EUROPEIA EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para obtenção do título de Mestre em Fronteiras e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto.

Dourados
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

C173i Camara, Lisa Belmiro

Instituições regionais de segurança e defesa: UNASUL e União Europeia em perspectiva comparada [recurso eletrônico] / Lisa Belmiro Camara. -- 2020.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Tomaz Espósito Neto.

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2020.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Segurança. 2. Defesa. 3. Integração Regional. 4. UNASUL. 5. União Europeia. I. Espósito Neto, Tomaz . II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.



UFPGD

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR LISA BELMIRO CAMARA, ALUNA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS.

Aos dezanove dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte, às 09:00 horas, em sessão pública, realizou-se na Universidade Federal da Grande Dourados, a Defesa de Dissertação de Mestrado intitulada "INSTITUIÇÕES REGIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA: UNASUL E UNIÃO EUROPEIA EM PERSPECTIVA COMPARADA" apresentada pela mestranda LISA BELMIRO CAMARA, do Programa de Pós-Graduação em FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS, à Banca Examinadora constituída pelos membros: Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto UFGD-PPG-FDH (presidente/orientador), Profª. Dra. Déborah Silva do Monte – UFGD (membro titular), Profª. Dra. Graciela de Conti Pagliari – UFSC (membro titular) e Profª. Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto – UFSC (membro titular). Iniciados os trabalhos, a presidência deu a conhecer à candidata e aos integrantes da Banca as normas a serem observadas na apresentação da Dissertação. Após a candidata ter apresentado a sua Dissertação, os componentes da Banca Examinadora fizeram suas arguições. Terminada a Defesa, a Banca Examinadora, em sessão secreta, passou aos trabalhos de julgamento, tendo sido a candidata considerada aprovada, fazendo jus ao título de MESTRE EM FRONTEIRAS E DIREITOS HUMANOS. Os membros da banca abaixo assinados atestam que a Profª. Dra. Graciela de Conti Pagliari e a Profª. Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto participaram de forma remota desta defesa de dissertação, considerando a candidata _____ . Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora. Nada mais havendo a tratar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Dourados, 19 de fevereiro de 2020.

Prof. Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD-PPG-FDH)

Profª. Dra. Déborah Silva do Monte (UFGD) Déborah Silva do Monte

Profª. Dra. Graciela de Conti Pagliari (UFSC) – Participação remota

Profª. Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto (UFSC) – Participação remota

ATA HOMOLOGADA EM: ___/___/___, PELA PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA / UFGD.

Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação de mestrado carrega em si um misto de sentimentos e emoções, dentre os quais, está o dever de agradecer àquelas e àqueles que participaram mais de perto desse período de angústia e crescimento.

Agradeço a Deus pelo constante cuidado. Aos meus pais, Gilmara e Neemias, agradeço pelo suporte diário, pelas palavras de conforto e aconchego ao coração em meio a tantas dúvidas, e, principalmente, por me fazerem entender que a educação deveria ser minha prioridade. Aos familiares, que apesar da distância, sempre fizeram sentir seu apoio. Aos amigos e amigas que tornaram a caminhada mais leve.

Ao meu orientador Tomaz Espósito Neto, pelos aprendizados e por sempre acreditar que eu poderia ir mais longe. Ao professor e amigo Hermes Moreira Junior, pela parceria e companheirismo desde os primeiros anos da iniciação científica. Aos professores e professoras do programa de pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos, que contribuíram para meu crescimento acadêmico. Às companheiras e companheiros da turma do PPG-FDH, por compartilhar as incertezas e medos tão peculiares desta fase de nossas vidas. Aos técnicos e técnicas da FADIR, sempre competentes e dispostos a ajudar.

À Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (FUNAEPE) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelos financiamentos que permitiram que eu me dedicasse exclusivamente ao desenvolvimento deste trabalho. Ao Instituto de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT), na figura do professor Pedro Pérez Herrero, por me acolher e contribuir para que eu tivesse uma excelente experiência de investigação internacional. Às participantes da banca examinadora, Graciela Pagliari, Danielle Jacon e Déborah Silva, com as quais pude contar desde o exame de qualificação, por seu interesse em contribuir de forma tão significativa na construção deste texto.

Por fim, agradeço pela oportunidade de estudar na UFGD por seis anos, período que me apresentou o impacto que a universidade pública pode ter na existência de um indivíduo e me aproximou da luta social, da qual espero nunca me distanciar. Nesta instituição vivi um ciclo recheado de alegrias, descobertas e crescimento, que, para além do ambiente acadêmico, ultrapassou minhas expectativas sobre a universidade e resultou em minha vontade de tornar este ambiente algo permanente em minha vida.

“Así que no nos hagan más el favor de decirnos lo que debemos hacer, concluyó. No traten de enseñarnos cómo debemos ser, no traten de que seamos iguales a ustedes, no pretendan que hagamos bien en veinte años lo que ustedes han hecho tan mal en dos mil”

El general en su laberinto, Gabriel García Márquez, 1989.

RESUMO

Ao considerar a análise comparada um método ímpar para a compreensão dos mais variados fenômenos, entre eles as dinâmicas do cenário internacional, este trabalho compara os órgãos de segurança e defesa da UNASUL e da União Europeia, com o intuito de compreender a lógica da cooperação em segurança e defesa no âmbito das instituições regionais. Como problema de pesquisa, busca-se dar resposta ao questionamento sobre o porquê de a cooperação em temas de segurança e defesa representar uma inflexão, visto que as questões ainda encontram travas que impedem o seu aprofundamento no nível regional. Para tanto, a pesquisa se atém ao Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o qual representa a primeira iniciativa de cooperação em segurança e defesa entre todos os países da América do Sul, e à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que constitui o atual estágio da integração europeia sobre os referidos temas. Logo, a análise está situada na interseção dos níveis regional e doméstico, o que não exclui a interação com o nível internacional, cuja compreensão é necessária para pensar as dinâmicas regionais. A amplitude teórica dos Complexos Regionais de Segurança, proposta por Buzan e Waever (2003), é utilizada como lente para a reflexão do problema, já que, segundo esta proposição, os problemas de segurança enfrentados pelos Estados de determinada região muitas vezes não podem ser pensados de forma separada, o que abre espaço para a necessidade de pensar esses assuntos de maneira conjunta via instituições. O recorte temporal da investigação inicia-se em 2008, devido à criação do CDS e às negociações europeias que resultaram na criação da PCSD, e vai até o ano de 2016. Por fim, os marcos da comparação entre os objetos investigados são: natureza, origem, longevidade, modelo institucional, estrutura, regra decisória, amplitude da agenda e dos objetivos e nível de convergência das potências regionais, elementos essenciais que podem ser úteis para vislumbrar os impasses que se colocam à cooperação em segurança e defesa.

Palavras-chave: Segurança; Defesa; Integração Regional; UNASUL; União Europeia.

ABSTRACT

Considering comparative analysis as a unique tool for understanding heterogeneous phenomena, including the dynamics of the international scenario, this dissertation compares the security and defense institutions of UNASUR and the European Union, in an attempt to understand the logic of cooperation in security and defense within regional organizations. As a research problem, it seeks to answer the question of why cooperation on security and defense issues represents an inflection, since the issues still face obstacles that prevent their deepening at the regional level. Under this scope, the investigation takes examines the South American Defense Council (SADC), which represents the first security and defense cooperation initiative among all South American countries, and the Common Security and Defense Policy (CSDP), which constitutes the current stage of European integration on these topics. Therefore, the analysis is located at the intersection of the regional and domestic levels, but does not exclude interaction with the international level, which understanding is necessary to debate regional dynamics. The Regional Security Complexes theory, proposed by Buzan and Waever (2003), is used to scrutinize the problem, since, according to this proposition, the security problems faced by the States of a given region cannot be considered individually. Such theoretical benchmark enables an examination of these issues altogether through regional institutions. The time frame of the investigation begins in 2008, due to the creation of the SADC and the European negotiations that preceded the creation of the CSDP, and will continue until 2016. Finally, the categories for the comparison between the objects investigated are: nature, origin, longevity, institutional model, structure, decision rule, breadth of the agenda and objectives and the level of convergence of the regional powers, essential elements that can be useful to analyze the impasses facing security and defense cooperation.

Keywords: Security; Defense; Regional Integration; UNASUR; European Union.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E QUADROS

FIGURA 1. Complexos Regionais de Segurança da Europa e seus subcomplexos.....	23
FIGURA 2. Mapa dos processos de alargamento da União Europeia.....	24
FIGURA 3. Evolução da estrutura de tratados da UE.....	37
FIGURA 4. Complexo Regional de Segurança da América do Sul e seus subcomplexos.	53
FIGURA 5. Organograma da UNASUL.....	72
QUADRO 1. Teses e dissertações relativas ao CDS e à PCSD.....	16
QUADRO 2. Estratégias de comparação.....	89
QUADRO 3. Operações e missões militares em curso na UE.....	93
QUADRO 4. Aspectos de comparação entre a PCSD e o CDS.....	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Agência Europeia de Defesa (AED)
- Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP)
- Associação de Livre Comércio para as Américas (ALCA)
- Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)
- Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)
- Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos (ATTAC)
- Armas de destruição maciça (ADM)
- Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD)
- Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED)
- Complexo Regional de Segurança (CRS)
- Comunidade Andina de Nações (CAN)
- Comunidade Econômica Europeia (CEE)
- Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)
- Comunidade Europeia (CE)
- Comunidade Europeia de Defesa (CED)
- Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)
- Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)
- Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CMDA)
- Conferência Intergovernamental (CIG)
- Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)
- Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI)
- Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN)
- Cooperação Política Europeia (CPE)
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
- Estados Unidos da América (EUA)
- Estratégia Europeia de Segurança (EES)
- Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (EG)

Estratégia Global da União Europeia (EG)

Estratégia Nacional de Defesa (END)

European Rule of Law Mission (EULEX Kosovo)

European Rule of Law Mission to Georgia (EUJUST Themis)

European Union (EU)

Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC)

Frente Cívico-Militar Bolivariana (FRECIMIBOL)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)

Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT)

Junta Interamericana de Defesa (JID)

Justiça e Assuntos Internos (JAI)

Mercado Comum Caribenho (CARICOM)

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)

Mercado Comum do Sul (Mercosul)

Movimiento al Socialismo (MAS)

Most Different System (MDS)

National Security Strategy (NSS)

Organização dos Estados Americanos (OEA)

Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)

Organização dos Estados Americanos (OEA)

Parlamento Europeu (PE)

Parlamento Latino-Americano (Parlatino)

Partido dos Trabalhadores (PT)

Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)

Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)

Política Europeia de Vizinhança (PEV)

Política Externa e de Segurança Comum (PESC)

Relações Internacionais (RI)

Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)

Tratado da União Europeia (TUE)

Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

União da Europa Ocidental (UEO)

União Europeia (UE)

União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)

United Kingdom (UK)

Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional de Venezuela (UNEFA)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO 1.....	23
A construção do componente de segurança e defesa da União Europeia.....	23
1.1 Complexos Regionais de Segurança da Europa.....	23
1.2 O início da cooperação europeia em política externa e segurança.....	25
1.2.1 <i>De Saint-Malo (1998) à Nice (2001).....</i>	<i>32</i>
1.2.2 <i>De Nice (2001) à Lisboa (2009).....</i>	<i>34</i>
1.3 Mudanças com o Tratado de Lisboa.....	36
1.3.1 <i>O que houve em Lisboa?.....</i>	<i>37</i>
1.3.2 <i>Proposições do Tratado relativas à Política Comum de Segurança e Defesa.....</i>	<i>39</i>
1.4 Estratégias europeias de segurança antes e depois do Tratado de Lisboa.....	42
1.4.1 <i>Estratégia Europeia de Segurança (2003).....</i>	<i>44</i>
1.4.2 <i>Relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança (2008).....</i>	<i>47</i>
1.4.3 <i>Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (2016).....</i>	<i>49</i>
CAPÍTULO 2.....	53
A construção da cooperação sul-americana em segurança e defesa.....	53
2.1 Complexo Regional de Segurança Sul-Americano.....	53
2.2 Antecedentes da cooperação em defesa na América do Sul (1940-2000).....	56
2.2.1 <i>Cooperação ou integração?.....</i>	<i>60</i>
2.2.2 <i>A dinâmica dos diferentes modelos de regionalismo latino-americano.....</i>	<i>63</i>
2.3 União de Nações Sul-Americanas: um novo olhar sob a cooperação.....	66
2.3.1 <i>Contexto político de formação da UNASUL.....</i>	<i>68</i>
2.3.2 <i>Estrutura e desenvolvimento da UNASUL.....</i>	<i>71</i>
2.4 Cooperação em defesa no âmbito da América do Sul.....	76
2.4.1 <i>Formação do Conselho de Defesa Sul-Americano.....</i>	<i>80</i>
2.4.2 <i>Estrutura e desafios do Conselho de Defesa Sul-Americano.....</i>	<i>85</i>
CAPÍTULO 3.....	90
Análise comparada em termos de segurança e defesa.....	90
3.1 Método da comparação por diferenças.....	90
3.1.1 <i>Eficácia.....</i>	<i>93</i>
3.2 Aspectos iniciais.....	98
3.2.1 <i>Natureza.....</i>	<i>98</i>
3.2.2 <i>Origem.....</i>	<i>99</i>
3.2.3 <i>Longevidade.....</i>	<i>101</i>

3.3 Aspectos institucionais.....	101
3.3.1 <i>Modelo institucional.....</i>	102
3.3.2 <i>Estrutura.....</i>	104
3.3.3 <i>Regra decisória.....</i>	105
3.3.4 <i>Amplitude da agenda e dos objetivos.....</i>	106
3.4 Aspectos políticos.....	109
3.4.1 <i>Nível de convergência das potências regionais.....</i>	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	120

INTRODUÇÃO

O sistema internacional incorporou mudanças notáveis em sua dinâmica com o fim da bipolaridade característica da Guerra Fria, período no qual o Estado figurava como principal e único ator, o que fez com que as questões de segurança fossem totalmente vinculadas à figura estatal e pensadas em termos militares. As esferas nacional, regional e global foram afetadas por tais mudanças, visto que estão articuladas sob a lógica da interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 1989). Com o término da Guerra Fria, porém, evidenciou-se a necessidade de redimensionar o conceito de segurança, para que este se adaptasse às novas tensões e ameaças que surgiram no cenário global (VILLA, 1994). Não obstante, é importante destacar que as chamadas novas ameaças já haviam aparecido durante o período da Guerra Fria, mas não faziam parte da agenda de segurança estabelecida pelas duas grandes potências, ficando assim a margem do processo de securitização (PAGLIARI, 2009; SAINT-PIERRE, 2011). Tal processo consiste na construção social e intersubjetiva das questões de segurança, ao entender que questões securitizadas demandam medidas emergenciais (WAEVER, 1995; BUZAN, WAEVER, WILDE, 1998; AMARAL, 2009).

Surge nesse contexto a Escola de Copenhague¹, com uma proposta mais abrangente a respeito do que deveria ou não ser incorporado aos estudos de segurança, ao afirmar que atores não estatais também devem ser considerados e que outros setores para além do militar são relevantes na formulação das agendas de segurança, tais como político, econômico, ambiental e societal (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). A questão da ameaça está umbilicalmente ligada à lógica da construção social, visto que a subjetividade deste conceito está atrelada a necessidade de percepção coletiva do que será entendido como ameaça. Assim, questões de segurança são socialmente construídas, principalmente, a partir de discursos (ONUF, 1989) por parte dos atores que têm interesse no estabelecimento da agenda de segurança (TANNO, 2003).

O fundamento teórico proposto pela Escola de Copenhague no que tange a área da segurança internacional² é utilizado como premissa deste trabalho, representado principalmente pelos trabalhos de Buzan, Hansen, Waever e Wilde. A Escola tem suas origens na década de 1980, com a necessidade de se repensar a participação europeia no cenário internacional

¹ Expressão criada em 1996 por Bill McSweeney para se referir a um grupo de pesquisadores europeus, que desenvolviam pesquisas na área de segurança atrelados ao *Copenhagen Peace and Research Institute*.

² É importante definir a diferença que reside entre as grafias Segurança Internacional e segurança internacional. Assim, “quando em caixa alta, Segurança Internacional refere-se ao subcampo de conhecimento das Relações Internacionais, enquanto segurança internacional em caixa baixa refere-se ao objeto de estudo desse subcampo” (GOMES, 2017).

posterior à Guerra Fria e com o objetivo de promover estudos para a paz, após entender-se a necessidade da criação de uma política de segurança genuinamente europeia (TANNO, 2003). Com este fim, houve um movimento de renovação teórica a respeito do conceito de segurança, visto que anteriormente este era utilizado apenas para questões ligadas ao Estado, no âmbito militar e estratégico, de acordo com o referencial realista³. As principais ideias propostas pela Escola de Copenhague podem ser resumidas em três pontos: I) setores; II) complexos regionais de segurança; III) teoria da securitização (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998; AMARAL, 2009).

As características das proposições teóricas da Escola de Copenhague são influenciadas pela maneira europeia de pesquisar segurança, ou seja, assumem caráter mais internacionalista que nacionalista, com o objetivo máximo de uma ordem internacional pacificada (WAEVER, 1998). A Escola passa por uma reformulação teórica, ao assumir que as proposições iniciais de Barry Buzan, seu principal expoente, possuíam alguns limites empíricos. A partir daí as pesquisas de Waever recebem maior atenção ao demonstrar a possibilidade de se estudar segurança por um viés construtivista, rejeitando o positivismo até então predominante nas análises de Buzan. Os processos de securitização e dessecuritização tem sua origem teórica como consequência dessa mudança de viés, ao considerar que as questões de segurança são construídas pelas práticas sociais (WENDT, 1992; TANNO, 2003).

No recente cenário de novos temas e novas agendas de segurança e defesa, foram criadas, como resposta, algumas estruturas, entre elas a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em que a primeira faz parte do processo de integração europeu e a segunda é composta pelos Estados integrantes da UNASUL. Apesar de não possuírem os mesmos objetivos específicos, ambas as estruturas buscam contribuir com a manutenção da paz em suas respectivas regiões, portanto, é objetivo do presente trabalho realizar uma análise comparada entre elas, com vistas a entender a dimensão de seu funcionamento, bem como sua composição e seu *modus operandi*. Por meio da leitura de bibliografia selecionada, pretende-se embasar teoricamente a análise na área da segurança internacional, ao colocar em perspectiva dois órgãos de segurança distintos. Ainda, serão analisados documentos, tais como declarações, acordos e dados estatísticos oficiais, com o intuito de contrastar o discurso oficial dos órgãos com seu real funcionamento.

³ O tradicional referencial realista, apesar de suas subdivisões, entende os conceitos de poder, medo e anarquia como centrais para a explicação do conflito e da guerra. Para um maior aprofundamento teórico ver Carr (1939), Waltz (1979), Gilpin (1981), Mearsheimer (2001), Walt (2002) e Schweller (2003).

A Política Comum de Segurança e Defesa pode ser considerada uma evolução da antiga Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)⁴ e passou a existir com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009. Como parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)⁵ da União Europeia (UE), a PCSD tem como principal objetivo a criação de uma capacidade de defesa europeia comum, ideia originada em 1948 com a assinatura do Tratado de Bruxelas, que continha uma cláusula de defesa mútua. Desde então, a questão da segurança europeia tem percorrido inúmeras trajetórias, influenciada principalmente pela União da Europa Ocidental (UEO), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e União Europeia. As estratégias de segurança, a saber a Estratégia Europeia de Segurança (2003) e a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (2016), também são partes fundamentais no processo de desenvolvimento da política de segurança europeia.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, por sua vez, foi instituído em 2008, por decisão unânime dos países que integram a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Afirma-se no estatuto do Conselho (UNASUL, 2008b) que sua criação equivale a uma área de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, tendo como um de seus objetivos gerais a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento. A ideia de criação do CDS foi proposta pelo Brasil e discutida com os demais presidentes sul-americanos no início de 2008, sendo posteriormente ratificada em dezembro do mesmo ano (FUCILLE, 2016). O CDS ganha maior relevância devido ao contexto de segurança na América do Sul, que desatrelado da perspectiva que a considera como uma Zona de Paz, percebe o recrudescimento de temas nessa área. Além disso, com exceção da Organização dos Estados Americanos (OEA), “a América do Sul não tem apresentado em sua história exemplos robustos de regionalismo de segurança” (TEIXEIRA JR, 2010), o que confere ainda mais importância ao órgão.

Para tanto, a provocação que perpassa esta pesquisa é: por que a cooperação regional em segurança e defesa é uma inflexão? Assim, ao considerar as proeminentes diferenças entre as instituições analisadas, a hipótese inicial é de que o fator determinante para travar este processo são os interesses das potências regionais, os quais estão situados no intermédio entre os níveis regional e doméstico e, por esta razão, nem sempre tendem a favorecer o aprofundamento do nível regional. Com o fim de responder ao questionamento suscitado, o

⁴ A PESD pode ser considerada antecessora da PCSD e foi oficializada em 2001, porém com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2009, foi substituída pela nova política.

⁵ A PESC foi instituída pelo Tratado de Maastricht em 1992. Era parte dos principais pilares instituídos com a criação da União Europeia, com o objetivo de aprofundar o âmbito da cooperação política europeia.

objetivo geral do trabalho reside na comparação analítica entre a Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho de Defesa Sul-Americano. Já os objetivos específicos são três: entender a construção do componente de segurança e defesa da UE (PCSD); compreender a formação do CDS no âmbito da UNASUL; e comparar os modelos institucionais, agendas, estruturas e *modus operandi* das duas unidades de análise.

A partir do entendimento de que é fundamental conhecer os trabalhos acadêmicos anteriores ao que se pretende desenvolver, principalmente para evitar a ocorrência de pesquisas similares e repetição de resultados, foi feita uma revisão da produção acadêmica existente cujo foco de investigação são o CDS e a PCSD. A busca foi realizada por meio do Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e, ainda, em repositórios institucionais de alguns programas de pós-graduação. Para tanto, foram usados oito descritores, a saber, Segurança Internacional; Conselho de Defesa Sul-Americano; CDS; Política Comum de Segurança e Defesa; PCSD; UNASUL; União Europeia; Política Comparada. Com o intuito de especificar mais a busca, foram utilizados filtros referentes a área do conhecimento: Política Internacional; Relações Internacionais, bilaterais e multilaterais.

É importante explicar que num primeiro momento concentrou-se em buscar trabalhos que de fato comparassem os dois órgãos aqui estudados, contudo, foi constatada ausência destes trabalhos. No âmbito das análises comparadas verificou-se que há muitos trabalhos que o fazem no tema econômico, ao comparar, por exemplo, a UE e o Mercosul, ou as políticas econômicas da UE para seus diversos parceiros, ou, ainda, as relações recentes entre a UE e a UNASUL. Outro importante fator observado foi que no Brasil não há trabalhos específicos sobre a PCSD, ao prevalecer o interesse de análise sobre a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE. Em contrapartida, foi encontrada uma grande quantidade de trabalhos relacionados ao CDS, visto que se trata de um tema local para pesquisadoras/es do Brasil. No quadro 1 é possível observar a relação dos trabalhos que mais se aproximaram do tema aqui estudado.

Quadro 1 – Teses e dissertações relativas ao CDS e à PCSD.

Autor	Natureza/ Instituição	Título	Ano de Defesa
REIS, Liliana	Tese UMinho	Política Comum de Segurança e Defesa: o novo desafio ao processo de integração da UE	2014
ALBUQUERQUE, Rodrigo	Tese UFPB	Em busca da autonomia: a União Europeia enquanto agente securitário internacional	2013
CABRAL, Ricardo	Tese UFRJ	O Complexo Regional de Segurança Sul-Americano: uma análise comparada	2013
PEREIRA, Demétrius	Tese USP	A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?	2012
OLIVEIRA, Carolina de	Dissertação UNISC	Defesa e segurança em projetos de integração regional na América do Sul: uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)	2017
MAGALHÃES, Bruno	Dissertação UNB	Desenvolvimento, dinâmicas e limites da construção de uma comunidade de segurança na América do Sul	2016
SOUZA, Tamires	Dissertação UFRGS	Cooperação em defesa e a região sul-americana: o papel do Conselho de Defesa Sul-Americano, da UNASUL	2015
JOO, Shin	Dissertação UNESP	Análise da formação de Complexos Regionais de Segurança (CRS): um estudo comparativo entre a América do Sul e o Leste Asiático	2015

Fonte: elaborado pela autora (2018).

É possível notar que todas as produções encontradas datam da década atual, isto porque os dois órgãos estudados são também recentes, ao terem sido criados – ou mais uma vez modificados, como no caso da PCSD – em 2008 (CDS) e 2009 (PCSD). As teses e dissertações encontradas são oriundas majoritariamente de programas de pós-graduação em Relações Internacionais e Ciência Política (REIS, 2014; ALBUQUERQUE, 2013; PEREIRA, 2012; MAGALHÃES, 2016; SHIN, 2015), mas há também uma tese vinculada ao programa de História Comparada (CABRAL, 2013); uma dissertação vinculada ao Programa de Desenvolvimento Regional (OLIVEIRA, 2017) e uma dissertação vinculada aos Estudos Estratégicos Internacionais (SOUZA, 2015).

A abordagem aplicada aos trabalhos encontrados foi qualitativa, o que não impediu que as/os autoras/es trouxessem também dados numéricos para facilitar a compreensão. Na questão dos procedimentos metodológicos observa-se também certa uniformidade, ao basearem as análises na revisão de documentos oficiais, estatutos e tratados de criação, com exceção de Reis (2014), que desenvolveu um estudo de caso; Cabral (2013) e Shin (2015), que utilizaram a

análise comparativa; e Magalhães (2016) e Souza (2015), que realizaram entrevistas e questionários. Quanto às teorias escolhidas para dar suporte as análises, no caso dos trabalhos sobre a UE, predominam o viés das Relações Internacionais e das teorias de integração regional; no caso daqueles que tratam da América do Sul, utilizam também o arcabouço das RI, além das teorias sobre as comunidades de segurança e aquelas propostas pela Escola de Copenhague, como a dos Complexos Regionais de Segurança (CRS).

Em termos metodológicos, ao considerar como comparativo o estudo que pretende encontrar explicações para os fenômenos políticos a partir da comparação de determinadas unidades de análise, para verificar suas convergências e divergências (GONZÁLEZ E BAQUERO, 2013), entende-se que o CDS e a PCSD são possíveis unidades de análise de nível regional, que apesar de fazerem parte de diferentes realidades podem ser analiticamente comparadas. Portanto, também se justifica a relevância do presente trabalho por se tratar de uma análise comparada, método de análise em que são escassos os trabalhos sobre o tema aqui debatido, além do fato de ser um tema que ainda recebe pouca atenção na produção acadêmica brasileira. No campo da Ciência Política, Alexander Stafford (2013) explica a metodologia da análise comparada:

Comparative analysis (CA) is a methodology within political science that is often used in the study of political systems, institutions or processes. This can be done across a local, regional, national and international scale. Further, CA is grounded upon empirical evidence gathered from the recording and classification of real-life political phenomena. Where-by other political studies develop policy via ideological and/or theoretical discourse, comparative research aims to develop greater political understanding through a scientifically constrained methodology⁶.

Assim, propõe-se um maior entendimento a respeito dos órgãos de segurança analisados por meio de pesquisas comparativas entre eles, ao colocar em perspectiva os diferentes contextos em que estão inseridos, bem como as suas particularidades. O método comparativo foi escolhido como guia para o desenvolvimento das análises, sustentado pela prerrogativa de que este é o método mais indicado para o estudo de um pequeno número de casos. Ao considerar que além da comparação há ainda outras duas estratégias fundamentais de pesquisa, que são o método experimental e o estatístico, Lijphart (1971, p. 684) afirma que:

⁶ “A análise comparativa (AC) é uma metodologia dentro da ciência política que é frequentemente usada no estudo de sistemas, instituições ou processos políticos. Isso pode ser feito em uma escala local, regional nacional e internacional. Além disso, AC baseia-se em evidência empíricas coletadas a partir do registro e classificação de fenômenos políticos da vida real. Enquanto outros estudos políticos desenvolvem políticas por meio de discurso ideológico e/ou teórico, a pesquisa comparativa visa desenvolver maior entendimento político por meio de uma metodologia cientificamente restrita” (STAFFORD, 2013, tradução livre do original em inglês).

The comparative method should be resorted to when the number of cases available for analysis is so small that cross-tabulating them further in order to establish credible controls is not feasible. There is, consequently, no clear dividing line between the statistical and comparative methods; the difference depends entirely on the number of cases⁷.

Ainda sobre as distinções entre os métodos, Gonzalez (2007) ressalta que o método comparativo é o substituto possível e imperfeito para o método experimental nas ciências sociais e retoma o pensamento de Lijphart (1971), ao afirmar que a impossibilidade de se utilizar muitos casos tende a afastar a escolha do método estatístico.

Mas como definir se os órgãos aqui estudados podem ou não ser comparados? Para isso, pode-se recorrer à explicação de Sartori (1994), que afirma que não há razão para se comparar dois objetos iguais, da mesma forma que é inútil comparar dois objetos que sejam em tudo diferentes, visto que as comparações de fato sensatas se dão entre objetos que possuam atributos compartilhados e não compartilhados. Segundo o autor, “clasificar es ordenar un universo en clases que son mutuamente excluyentes; por lo tanto, clasificar es establecer similitudes y diferencias”⁸ (SARTORI, 1994, p. 36). Assim, torna-se possível afirmar que a comparação entre os órgãos de defesa pertencentes a diferentes partes do globo é plausível na medida em que neles há divergências e convergências a serem verificadas.

Além do método comparado, este trabalho se pretende hipotético-dedutivo e está pautado em uma abordagem qualitativa. Recorre ainda aos métodos da pesquisa bibliográfica, por se utilizar de dados e categorias teóricas anteriormente elucidados por outras e outros pesquisadores, e da pesquisa documental, pois os documentos e tratados são analisados como fontes primárias e busca-se uma compreensão crítica a respeito do sentido que pode estar oculto nas comunicações oficiais dos *policy makers* (SEVERINO, 2007).

Destarte, tem-se como variável dependente a cooperação nos temas de segurança e defesa, a qual é influenciada diretamente pelas dinâmicas entre os níveis doméstico e regional, bem como pelo interesse nacional das potências regionais, que por sua vez caracterizam-se como variáveis independentes. O recorte temporal conferido à pesquisa inicia-se no ano de 2008, por ser o ano de criação do CDS e o ano anterior ao da entrada em vigor da PCSD, e vai até o ano de 2016, pois acredita-se que nesse período de oito anos já é possível analisar a

⁷ “O método comparativo deve ser utilizado quando o número de casos disponíveis para análise é tão pequeno que não é possível fazer uma tabulação cruzada para estabelecer controles confiáveis. Consequentemente, não existe uma linha divisória clara entre os métodos estatístico e comparativo; a diferença depende inteiramente do número de casos” (LIJPHART, 1971, 684, tradução livre do original em inglês).

⁸ “Classificar é ordenar um universo em classes que são mutuamente excludentes; portanto, classificar é estabelecer semelhanças e diferenças” (SARTORI, 1994, p. 36, tradução livre do original em espanhol).

estruturação dos órgãos e também observar um pouco de seu funcionamento inicial. Dessa forma, situar o trabalho em um período recente torna possível contribuir com os estudos iniciais a respeito dessas instituições. Além disso, o presente trabalho é desdobramento de uma pesquisa de iniciação científica, premiada pela representação da União Europeia no Brasil.

Ao considerar metodologicamente cada objetivo específico da pesquisa como um capítulo, esta dissertação encontra-se dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, busca-se conhecer a fundo a primeira unidade de análise desse trabalho, a Política Comum de Segurança e Defesa. Para isso, é necessário voltar historicamente às origens da cooperação em segurança e defesa no seio da União Europeia, ao analisar as políticas anteriores à PCSD de modo a entender a sua origem. Também são contempladas na análise a Estratégia Europeia de Segurança (2003), anterior à PCSD, e a Estratégia Global da União Europeia (2016), com o intuito de verificar possíveis transformações no comportamento e na agenda da UE como ator de segurança no cenário internacional.

O capítulo dois refere-se à segunda unidade analisada na presente pesquisa, o Conselho de Defesa Sul-Americano. De forma similar ao primeiro capítulo, busca-se conhecer os processos anteriores que culminaram com o mais recente esforço de defesa do hemisfério sul do continente americano, dentre os quais estão a Junta Interamericana de Defesa (JID) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Para tanto, são analisados documentos oficiais, como o Tratado Constitutivo da UNASUL e os planos de ação, além de livros brancos de defesa. Pretende-se delinear o status de uma possível identidade de segurança e defesa sul-americana.

O terceiro capítulo compreende a análise em perspectiva comparada entre o Conselho de Defesa Sul-Americano e a Política Comum de Segurança e Defesa, a qual busca encontrar resposta à pergunta que motivou este trabalho, baseada na comparação das seguintes categorias analíticas: natureza; origem; longevidade; modelo institucional; estrutura; regra decisória; amplitude da agenda e dos objetivos; nível de convergência das potências regionais. A comparação está alicerçada em documentos oficiais de ambos os órgãos, bem como na bibliografia que descreve os bastidores que interferem na concertação política dos temas de segurança e defesa, o que tornará possível uma comparação entre os instrumentos de segurança e defesa de duas regiões.

Por fim, a conclusão apresenta as respostas, sempre parciais, obtidas durante o processo de pesquisa deste tema. Com este trabalho, o intuito é proporcionar um texto que reúna informações sobre as instituições de segurança e defesa de duas regiões, as quais sejam América

do Sul e Europa, para que ao final da leitura seja possível traçar um panorama comparativo entre elas.

CAPÍTULO 1

A construção do componente de segurança e defesa da União Europeia

O capítulo foca no entendimento da construção gradual que se deu no interior da UE a respeito das questões de segurança e defesa, que teve um de seus pontos máximos com a criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), em 1992. Posteriormente, esta política foi desenvolvida e alterada por meio dos tratados de Amsterdã e Nice e, em 2009, com a assinatura do Tratado de Lisboa, foi criada a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) como expoente máximo da atual integração europeia no âmbito da segurança e defesa.

O processo de construção da identidade de segurança europeia é explanado com base na teoria construtivista, e a questão da segurança em si tem como marco teórico os complexos regionais de segurança, propostos pela Escola de Copenhague. São revisadas, também, a Estratégia de Segurança Europeia, apresentada em 2003, e sua sucessora, a Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança, que data de 2016, para verificar em que medida houve evolução na forma de pensar a segurança e defesa comuns da União em vista das mudanças ocorridas no contexto internacional.

Assim, o capítulo encontra-se dividido em quatro partes. Na primeira parte, a região da União Europeia é situada teoricamente no âmbito dos complexos regionais de segurança. Na segunda parte são analisadas as origens do debate acerca da segurança no interior da então Comunidade Econômica Europeia (CEE), para verificar os antecedentes que culminaram com a criação da PESC e, posteriormente, com o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), braço operacional da PESC. No terceiro momento, o Tratado de Lisboa é analisado, com foco na criação da PCSD, que configura o estágio atual da segurança europeia. Por último, a quarta parte versa sobre as duas estratégias europeias estabelecidas para a segurança e defesa: uma anterior à PCSD (Estratégia de Segurança Europeia) e outra posterior (Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e Segurança), para que seja possível verificar as mudanças na agenda e na estrutura da União após instituída a PCSD.

1.1 Complexos Regionais de Segurança da Europa

Para compreender as relações de segurança existentes no âmbito da União Europeia, a fundamentação utilizada para guiar a análise é a teoria dos complexos regionais de segurança, proposta por Buzan e Waever (2003). A referida teoria propõe a definição do complexo regional

de segurança como “um conjunto de unidades em que os principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente separados uns dos outros”⁹ (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 44, tradução livre do original em inglês). Em outras palavras, a lógica dos complexos regionais de segurança está intimamente ligada ao elemento da interdependência entre as questões de segurança dos Estados de determinada região, pois torna-se impossível compreender todas as problemáticas de segurança de um Estado ao estudá-lo de forma isolada.

Neste sentido, os autores determinam que a Europa é atualmente composta por dois complexos regionais de segurança, ao considerar de forma separada as dinâmicas de segurança das regiões de influência direta da União Europeia e da Rússia. Esta configuração atual é ainda recente, pois nos anos imediatos após o fim da Guerra Fria, formou-se um grande supercomplexo regional integrado tanto pelos Estados membros da UE, quanto pela Rússia. Os contornos dos acontecimentos, porém, apontaram para um afastamento que tornou a Rússia o polo central de poder de seu próprio complexo regional e, ainda, enfraqueceu o supercomplexo. Apesar da proximidade geográfica entre os dois polos de poder da Europa, Rússia e UE, ser um fator que pese em uma possível reunificação dos CRS's, via de regra os dois atores não estão envolvidos nas dinâmicas de segurança um do outro (BUZAN, WAEVER, 2003).

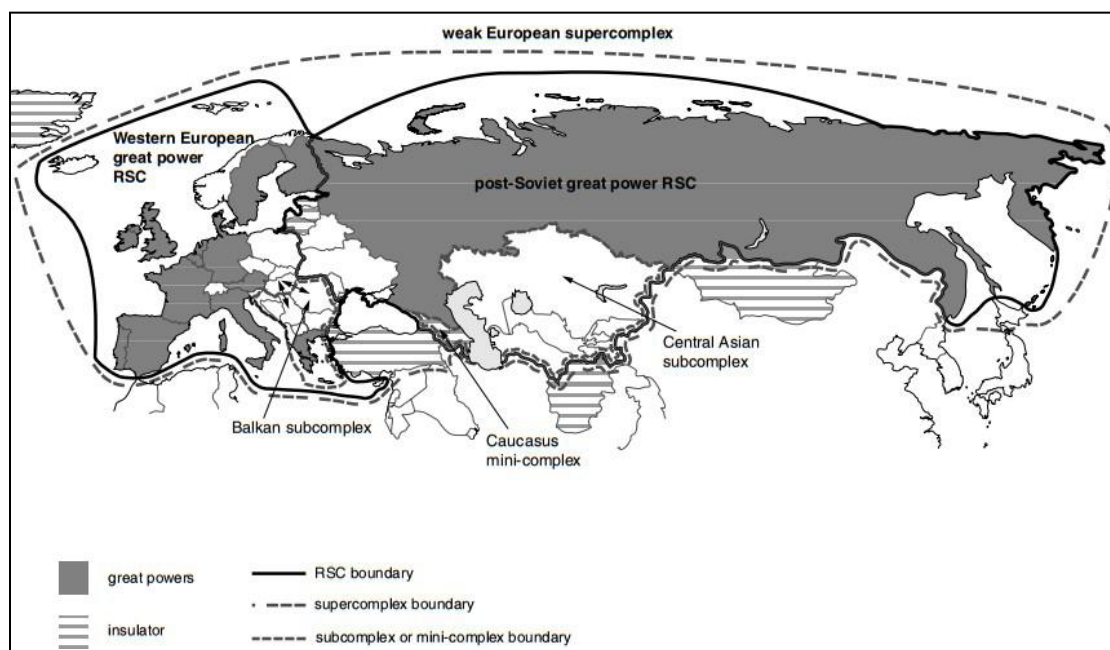
Ainda, na região dos Bálcãs, por um momento existiu a possibilidade de que as dinâmicas ali levariam a formação de outro complexo regional, mas não houve a consolidação de outro polo de poder, o que resulta na atual configuração do continente europeu, que conta com dois complexos regionais. Os Bálcãs representam a mais importante zona de contato entre a UE e a Rússia, o que confere um ponto em comum em termos de segurança, mas não contribuiu para uma aproximação maior que pudesse levar à reunificação entre os CRS's (BUZAN, WAEVER, 2003).

Desta forma, a partir da caracterização tipológica dos complexos regionais de segurança, é possível compreender as diferenças de polaridade que determinam os tipos de CRS. Isso posto, há dois tipos de CRS: padrão e centrado. Os complexos categorizados como tipopadrão são aqueles em que não há a presença de uma potência global e a própria polaridade regional balanceia o poder. Já os complexos de tipo centrado se subdividem em três formas, podendo ser unipolares em que o polo é uma grande potência; unipolares, porém o polo constituído de uma superpotência; ou ainda centrados, porém sem a existência de um poder regional, o qual é

⁹ “A set of units whose major processes of securitization, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another” (BUZAN, WAEVER, 2003, p. 44).

exercido por instituições. Assim, a partir do fim da Guerra Fria, a União Europeia constitui o polo central de poder do complexo regional de segurança UE-Europa, o qual passa a ser centrado e unipolar (BUZAN, WAEVER, 2003). Na figura 1 é possível visualizar a distribuição de poder nos CRS's europeus, os limites entre a região da UE e da Rússia, bem como os subcomplexos formados no âmbito de cada CRS.

Figura 1 - Complexos Regionais de Segurança da Europa e seus subcomplexos



Fonte: BUZAN, WAEVER, 2003, p. 352.

Entretanto, há que se observar que as regiões da Europa ocidental e central não devem ser pura e simplesmente pensadas como um sistema com apenas uma potência, a qual seja a UE, pois antes da relevância da instituição regional, está a relevância de grandes potências como Alemanha, França e Reino Unido, as quais além de serem potências regionais, atuam também em nível global. Tal situação, resulta em duas imagens necessárias para entender as dinâmicas do complexo regional de segurança UE-Europa, que apresenta duas realidades complementares em termos de polaridade (BUZAN, WAEVER, 2003).

1.2 O início da cooperação europeia em política externa e segurança

Perceber a lógica do processo de integração europeu desde as suas origens, nos anos da década de 1950, é demasiado interessante uma vez que o principal objetivo de tal integração era evitar que os Estados da Europa voltassem a entrar em guerra entre si mesmos. Conforme

o processo avançava e se aprofundava, o mapa dos Estados-membros da UE começou a mudar devido a entrada de novos membros. A figura 2 ilustra as modificações que ocorreram no mapa da União Europeia, o qual passou de seis para vinte e oito países em meio aos processos de alargamento do bloco¹⁰ e, inevitavelmente, levou a um aumento exponencial dos desafios internos da União.

Figura 2 - Mapa dos processos de alargamento da União Europeia



Fonte: União Europeia, 2019.

Neste sentido, Buzan e Waever (2003) apontam que a construção do projeto de integração se deu em torno de uma meta-securitização, que seria o medo de que o futuro da

¹⁰ É importante sublinhar que enquanto esta dissertação foi escrita a União Europeia contava com vinte e oito Estados membros, contudo, este número pode mudar devido ao processo de saída do Reino Unido que está em andamento e se conhece como *Brexit*. Sobre este assunto, ver: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-uk-after-referendum/>

Europa fosse como seu passado. O modelo proposto por Jean Monnet¹¹ possuía como objetivos principais “construir uma paz duradoura no continente, reerguer a região política e economicamente, recuperando o seu papel de protagonista nas relações internacionais e afastar o avanço do inimigo comunista” (SILVA, 2013, p. 65). Contudo, justamente a segurança e defesa comuns não foram colocadas como prioridade durante a maior parte do processo integracional que se seguiu, ao contrário, foram marginalizadas, algo explicado em virtude de que estas questões representavam um impasse decorrente dos impactos negativos das duas grandes guerras. Assim,

pese embora se possa afirmar que a defesa não esteve no coração do processo de construção europeia, no sentido em que tal domínio foi tradicionalmente mantido à margem da dinâmica integracionista, a evidência histórica atesta que a questão da defesa esteve seguramente na mente dos visionários das Comunidades Europeias (FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 90).

O período da Guerra Fria contribuiu de forma direta com o pensamento de uma defesa comum para a Europa Ocidental, pois a área que se transformaria na UE foi sobreposta estrategicamente e as questões dominantes de segurança eram externamente definidas (BUZAN; WAEVER, 2003). Assim, entrou em cena a ameaça do comunismo, promovido principalmente pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o que veio a substituir a figura do inimigo, representada até então pela Alemanha. Destarte, o primeiro passo dado rumo à construção de uma defesa europeia comum materializou-se na tentativa de criação da Comunidade Europeia de Defesa (CED), a qual teve o tratado constitutivo assinado pelos países fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, mas sua ratificação foi bloqueada, em 1954, pelo Estado francês que temia uma Alemanha novamente armada. A não ratificação do tratado significou um jejum de 40 anos em avanços nas áreas de segurança e defesa, o que só viria a mudar de fato com assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992 (FERREIRA-PEREIRA, 2005).

Após o fracasso da CED, ainda em 1954, é criada a União da Europa Ocidental (UEO), como mais um esforço dos países europeus no sentido de cooperar em termos de segurança e defesa. Entretanto, seu papel sempre se manteve à sombra da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o que transferiu a lógica da segurança e defesa europeias para o guarda-chuva de proteção da Aliança Atlântica. Desse modo,

¹¹ Jean Marie Gabriel Monnet foi um dos grandes idealizadores do projeto de integração atualmente conhecido como União Europeia, “ficou conhecido por ser o estrategista mais influente que transitou pelos bastidores do poder no pós-Segunda Guerra” (SILVA, 2013, p. 57).

durante los primeros años de la posguerra, los europeos realizaron los primeros intentos para garantizar autónomamente su seguridad y defensa, como un componente clave del recién iniciado proceso de integración. Sin embargo, la defensa y seguridad de la Europa Occidental sólo fue posible, durante cuatro décadas, en el contexto de la OTAN y bajo el paraguas nuclear que le proporcionaba Estados Unidos en medio su confrontación con la Unión Soviética¹² (BUELVAS, 2005, p. 293).

Bono (2002) atribui a criação da UEO, por um lado, a mais um compromisso entre os Estados-membros no que concerne à defesa, e por outro, pela vontade dos EUA e do Reino Unido de rearmarem a Alemanha de maneira que a França aceitasse tal fato.

Portanto, pode-se dizer que em seus primeiros 50 anos de existência a construção europeia dispendeu esforços no sentido do estabelecimento de uma integração econômica efetiva, por meio de um sistema monetário autônomo que vigorou durante, praticamente, 20 anos e viria a ser substituído pelo último estágio da união monetária, em 1999, com a criação de uma moeda única (MENDONÇA, 2004). Este desenvolvimento relativo ao âmbito econômico e ao bem-estar dos cidadãos só foi possível devido à segurança derivada da OTAN, o que propiciou à atual União Europeia se converter em um gigante econômico, porém, sem deixar de ser um anão político e militar (BUELVAS, 2005). Laura Ferreira-Pereira (2005) comparou a situação europeia a uma gigantesca estátua com pés de barro, devido ao marcado contraste entre o estatuto econômico e a menoridade política, bem como nas áreas de segurança e defesa. O tradicional monopólio do Estado em termos de segurança é desafiado na Europa, onde há numerosos objetos de referência atuantes (BUZAN; WAEVER, 2003).

A cooperação política entre os membros da então Comunidade Econômica Europeia¹³ (CEE), não por acaso, foi anterior à cooperação em termos de segurança e defesa. A partir da década de 1970 foi iniciado pelo Relatório de Luxemburgo um processo que originou a Cooperação Política Europeia (CPE), na qual buscava-se majoritariamente uma harmonização referente aos assuntos internacionais, porém a margem da estrutura formal dos tratados europeus. É só a partir de 1986, com o Ato Único Europeu¹⁴, ao ser instituído o Conselho

¹² “Durante os primeiros anos do pós-guerra, os europeus realizaram as primeiras tentativas para garantir sua segurança e defesa de maneira autônoma, como um componente chave do recém iniciado processo de integração. Entretanto, durante quatro décadas, a defesa e segurança da Europa Ocidental só foi possível no contexto da OTAN e sob o guarda-chuva nuclear que lhe proporcionava os EUA em meio ao confronto com a União Soviética” (BUELVAS, 2005, p. 293, tradução livre do original em espanhol).

¹³ A Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) foram criadas pelos Tratados de Roma, 1957.

¹⁴ “The Single Act, conceived as a partial and imperfect step, was intended to render the next one, symbolized by Maastricht, inevitable” (CAVAZZA; PELANDA, 1994).

Europeu¹⁵, que passa a ser objetivada a formulação de uma política externa europeia (PEREIRA, 2005).

Se a Guerra Fria influenciou diretamente a mudança de perspectiva sobre a ameaça em comum da Europa, o seu fim

parece ter incentivado a criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) no âmbito europeu, na medida em que eventos como a queda do Muro de Berlim e a pressão pela reunificação das duas Alemanhas ocorriam paralelamente a uma conferência intergovernamental que pretendia reformar as instituições europeias (PEREIRA, 2005, p. 46).

O resultado da mencionada conferência intergovernamental foi o Tratado de Maastricht, firmado no ano de 1992, que reforça a CPE por meio da criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), além de vincular a UEO à OTAN e torná-la um componente de segurança europeu (PEREIRA, 2005). É também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), a partir do qual a CEE torna-se Comunidade Europeia (CE), e ficam estabelecidos os três pilares sobre os quais se assenta o projeto europeu, em que o primeiro pilar são as Comunidades Europeias, o segundo é a PESC e o terceiro a Justiça e Assuntos Internos (JAI) (PARLAMENTO EUROPEU, 2018).

Contudo, apesar de criar a Comunidade Europeia, em Maastricht não são fundamentadas as bases para a criação de uma personalidade jurídica, de forma que se trata de uma espécie de guarda-chuva para conter os tratados comunitários, com seus elementos e instituições supranacionais (BEST, 2016).

Cavazza e Pelanda (1994) destacam que Maastricht veio a questionar os princípios difundidos pela abordagem funcionalista¹⁶ durante 50 anos, pois demonstram que o Tratado levou os Estados-nações a prevalecer sobre a CE, como no caso da ressalva de desistir da Comunidade, exemplo utilizado pelos autores para ilustrar as exceções autorizadas a partir de então.

As a result of this and other exceptions, the countries of the Union seem now to be authorized to move sporadically, not to act together and in tandem. An opening was

¹⁵ O Conselho Europeu não deve ser confundido com o Conselho da União Europeia. O primeiro tem a função de definir as orientações e prioridades políticas gerais da União e não é uma de suas instituições legislativas. Já o Conselho da UE é um polo de decisão essencial, que, entre outras atribuições, negocia e adota atos legislativos junto ao Parlamento Europeu. Para mais informações, ver o site oficial dos Conselhos: <https://www.consilium.europa.eu/pt/>.

¹⁶ “Inspirada por Jean Monnet e sustentada politicamente por Robert Schuman, [...] para os funcionalistas, a integração europeia é um processo de transferência de poderes nacionais para uma entidade supranacional por meio de medidas solicitadas, necessárias de algum modo pelos interesses econômicos e pelo mercado” (CAVAZZA; PELANDA, 1994, tradução livre do original em inglês).

created in Maastricht from which a multitiered, asymmetric Union may emerge¹⁷
(CAVAZZA; PELANDA, 1994, p. 58).

Ainda sob essa perspectiva, é observado o caráter essencialmente intergovernamental de Maastricht, uma vez que as decisões finais pareciam apontar uma preferência pelos interesses econômicos da Alemanha, o país com maiores condições de se impor nas negociações monetárias (PEREIRA, 2005; COSTA, 2017).

Cumprido destacar que a PESC, de forma semelhante à área da segurança e defesa, se refere a aspectos sensíveis e particulares da soberania nacional, o que por si só revela a dificuldade de sua gestão como uma política externa comum (BEST, 2016). O fato de abranger duas vertentes, a política externa comum e a política de segurança, contribui para a sua complexidade, uma vez que são aumentadas as variáveis, mas também introduz a possibilidade de uma política de defesa comum (PEREIRA, 2005), tal qual mencionado no artigo J.4 do Tratado de Maastricht: “A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum”. Ainda no mesmo artigo, contudo, fica salvaguardado que as especificidades relativas à política nacional de segurança e defesa de certos Estados não será afetada pela PESC, além de esta ser compatível com as já acordadas políticas de segurança e defesa da OTAN.

É possível observar que a PESC alterou o cenário proposto por sua antecessora, a CPE, de duas formas principais. Primeiro, ao agregar um grande número de oficiais envolvidos nos processos de tomada de decisão, os quais ainda estavam a se socializar com o sistema, e segundo, ao tornar o processo mais burocrático e formal, o que gerou por parte dos representantes de Estado o medo de serem aprisionados em um sistema de rígidas regras (SMITH, 1997). Este medo veio a reforçar o caráter intergovernamental da política, pois no entendimento dos Estados-membros os assuntos referentes às *high politics* não deveriam ser enquadrados ao modelo supranacional da Comunidade (SOARES, 2011).

Apesar de ter sido desprovida de um forte aparato institucional, deve-se destacar a suma importância da PESC em alguns aspectos. Num primeiro momento, a afirmação da União Europeia enquanto ator internacional nos domínios da política externa e da segurança. Num segundo momento, o qual é mais interessante para este trabalho, a volta do projeto da defesa

¹⁷ “Como resultado desta e de outras exceções, os países da União agora parecem autorizados a agir esporadicamente, a não agir em conjunto. Foi criada uma abertura em Maastricht a partir da qual emergiu uma União com várias camadas, assimétrica” (CAVAZZA; PELANDA, 1994, p. 58, tradução livre do original em inglês).

comum europeia, que por quase 50 anos fora um tabu para a CE (FERREIRA-PEREIRA, 2005). Entretanto, não se deve perder de vista que apesar de o Tratado ter oferecido novos instrumentos políticos para a atuação da PESC, logo após sua entrada em vigor ficou clara a falta de ferramentas para elevar o perfil da União em termos de segurança e defesa, tal qual fora almejado (KUROWSKA, 2008).

A crise iugoslava, desencadeada a partir de 1991, foi o primeiro desafio apresentado à recém-criada PESC, cujo desenrolar demonstrou a falta de coesão e concerto por parte dos Estados da UE para agir sob uma situação de crise internacional, fato agravado ainda por ser uma crise dentro do continente europeu e que acabou por ser resolvida, mais uma vez, pela liderança estadunidense (FERREIRA-PEREIRA, 2005). Este fato, apesar de atestar a incapacidade europeia na dimensão da segurança internacional, serviu, por outro lado, para estimular uma revisão do Tratado de Maastricht, que viria a ser feita pelo Tratado de Amsterdã, em 1996. Contudo, em virtude principalmente da heterogeneidade de posições concernentes à defesa comum europeia (FERREIRA-PEREIRA, 2003), a revisão do TUE não resultou em maiores avanços nesta área.

A grande inovação proposta em Amsterdã refere-se ao âmbito de intervenção da PESC, sobretudo ao identificar as missões de Petersberg¹⁸, anteriormente sob a égide da UEO, como competências da UE a partir de então (BRANCO, 2007). Outro ponto importante trazido pela revisão feita em Amsterdã refere-se ao aumento das competências da União, sob a criação do cargo de Alto Representante para a política externa e de segurança comum, que foi atribuído ao Secretário-Geral do Conselho, além da criação de uma unidade de planeamento de política e alerta precoce (NOVAK, 2018). Assim, em Amsterdã observa-se que o Tratado “não engendrou qualquer progresso genuíno na esfera da defesa” (FERREIRA-PEREIRA, 2005, p. 103), entretanto, é possível notar que mudanças significativas com relação à segurança cooperativa ocorreram sob as novas responsabilidades adquiridas pela UE. Além disto, foi estabelecido um sistema de sanções para os Estados que violassem os direitos humanos e viabilizadas novas formas de cooperação reforçada entre alguns Estados-membros (SILVA, 2013).

¹⁸ “Estas missões foram instituídas pela Declaração de Petersberg, adotada na sequência do conselho ministerial da UEO, realizado em junho de 1992. Os Estados-membros da UEO declararam-se então prontos a disponibilizar unidades militares provenientes de qualquer ramo de suas forças armadas, tendo em vista a realização de missões sob a autoridade daquela Organização” (EUR-Lex, 2018).

1.2.1 De Saint-Malo (1998) à Nice (2001)

À tentativa de avanço na esfera da segurança e defesa traduzida por meio da PESC faltava ainda um componente operacional, que foi originalmente pensado para a Política Europeia de Segurança e Defesa¹⁹ (PESD). Esta necessidade veio a ser agravada com o insucesso europeu no gerenciamento da já mencionada crise iugoslava, a partir de 1991, e demonstrou a dependência dos estadunidenses, na figura da OTAN, para garantir a estabilidade da região, em especial na Bósnia-Herzegovina (BISCOP, 2002). Além deste fato, outro contribuinte para a criação da PESD foi a demanda por parte dos EUA de que a UE partilhasse dos custos de segurança e defesa, em outras palavras, houve uma cobrança para que “os europeus assumissem sua parcela de responsabilidade na segurança do continente” (FERREIRA-PEREIRA, 2013, p. 69).

De outra perspectiva, aponta-se a criação da PESD como a busca europeia pela capacidade de decidir autonomamente. Para Grevi (2009, p. 20), tal capacidade pode ser definida como “a habilidade de formular, adotar e implementar decisões” e, na visão do autor, o forte teor intergovernamental da União, ao dificultar a convergência dos diversos interesses nacionais em questão, torna-se ao mesmo tempo sua maior força e sua maior fraqueza. Atingir, portanto, o denominador comum que resulta em maior coerência na ação externa da UE é algo que “demanda tempo e uma ação de balanceamento permanente entre o interesse nacional e as perspectivas institucionais” (GREVI, 2009, p. 20).

O fator que tem maior relevância catalisadora para a criação da PESD, contudo, diz respeito à mudança na tradicional postura britânica na esfera da segurança e defesa, algo que significa uma variação no comportamento da variável independente. Tal mudança refere-se à histórica posição contrária do Reino Unido à autonomia europeia em segurança e defesa, cuja preferência em manter-se alinhado com a OTAN se chocava com a posição da França, incentivadora desta autonomia²⁰. Logo, a heterogeneidade existente no interior da União deve ser mencionada como fator crucial que dificultou o avanço da segurança e defesa ao longo dos primeiros 40 anos do processo de integração. Laura Ferreira-Pereira (2005, p. 102) explica as divergentes posições dos Estados-membros da UE:

¹⁹ Em 2009 a PESD foi substituída pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) a partir da assinatura do Tratado de Lisboa.

²⁰ “Desde o momento em que o Reino Unido aderiu à Comunidade Europeia, em 1973, seus representantes tem vetado qualquer discussão sobre segurança e defesa no marco das instituições europeias, considerando que este tema é um domínio privado da aliança atlântica” (FERREIRA-PEREIRA, 2013, p. 69).

De um lado, posicionavam-se os Estados de disposição mais integracionista, como a França, a Alemanha e a Itália, que defendiam a afirmação de uma dimensão de defesa tendente a tornar a UE uma instituição militar independente; do outro lado encontravam-se os Estados atlanticistas, como o Reino Unido, Portugal e a Holanda, que advogavam que a defesa coletiva deveria ser uma esfera de competência exclusiva da OTAN e, portanto, não estavam dispostos a aceitar o envolvimento da UE em tarefas fora do âmbito da gestão de crises. Existiam ainda aqueles membros, como a Irlanda e a Áustria, que enjeitavam qualquer possibilidade de militarização da UE, insistindo na separação de papéis e funções entre UE e a UEO.

Todavia, em 1998, o então primeiro ministro Tony Blair ao aceitar dotar a UE de autonomia e ação própria na gestão de crises internacionais, introduz a mudança fulcral de postura do Reino Unido, que somada a aceitação francesa de que a UE não poderia colocar em causa o papel da OTAN na segurança europeia, resultou na Cúpula Franco-Britânica de Saint-Malo (HOWORTH, 2000). Deste momento em diante o estabelecimento da PESD ganha uma nova dimensão, que fica explicitada em 1999 na Cúpula de Colônia, segundo a qual o “desenvolvimento de uma capacidade europeia militar de gestão de crise deverá ser considerado como uma atividade do âmbito da PESC” (Conclusões da Presidência, 1999).

Entretanto, a restrição da atuação da PESD sob o âmbito das missões de Petersberg dizia respeito exclusivamente aos domínios da segurança, o que deixou a defesa propriamente dita mais uma vez a margem do processo (BRANCO, 2007). Neste sentido, a grande amplitude de definições que residem entre a segurança e a defesa deve ser mencionada como elemento que dificulta o estabelecimento da atuação da PESD,

[...] the ‘S’ and ‘D’ that constitute ‘ESDP’ are controversial concepts in themselves. They include a spectrum of different phenomena: from the fulfillment of basic human needs, to migration movements and terrorist threats. These concepts are highly controversial issues in EU capitals and amongst academics²¹ (BONO, 2002, p. 6).

O núcleo de ação da PESD constitui-se de operações, pois estas se apresentam como as ferramentas de atuação que anteriormente faltavam à PESC. É por meio das operações que a União busca, num primeiro momento, traduzir o comprometimento e a visão estratégica da PESC, presente nos tratados, em ações. O foco pragmático característico da PESD está ligado à experiência de *learning by doing*²², ao preocupar-se de início mais com a resolução dos problemas reais, do que em desenvolver um quadro institucional ou teórico de funcionamento.

²¹ “[...] o ‘S’ e ‘D’ que constituem ‘PESD’ são conceitos controversos em si mesmos. Eles incluem um espectro de diferentes fenômenos: desde o atendimento de necessidades humanas básicas, até movimentos migratórios e ameaças terroristas. Estes conceitos são questões altamente controversas nas capitais da UE e entre os acadêmicos (BONO, 2002, p. 6, tradução livre do original em inglês).

²² Termo cunhado do inglês que significa “aprender fazendo”.

Ao mesmo tempo, porém, tal pragmatismo é criticado sob a ótica de que as ações oriundas da PESD seriam acidentais ou improvisadas, por não terem antes sido objeto de análise (KUROWSKA, 2008).

1.2.2 De Nice (2001) à Lisboa (2009)

No ano de 2001, o Tratado de Nice altera de forma significativa aspectos relativos à PESC e a PESD, ao modificar algumas das seções contidas no Tratado de Amsterdã e ao adicionar alguns anexos referentes à PESD. Bono (2002, p. 20) aponta algumas dessas mudanças que merecem destaque, a exemplo da mudança relativa à formulação da política externa e de segurança comum, que passa a ser feita pela própria UE, enquanto antes era feita pela UEO. Outra alteração importante diz respeito à decisão da UE de desenvolver uma força militar capaz, entre outras coisas, de agir dentro de um amplo espectro de operações, desde manutenção da paz, até pacificação. A área da prevenção de conflitos também recebeu atenção especial, ao incluir o estabelecimento de uma força policial como medida de fortalecimento da administração e proteção civil em áreas instáveis.

Em 2003, com a adoção da Estratégia Europeia de Segurança (EES) que foi aprovada pelo Conselho Europeu, a PESD foi redimensionada. A segurança europeia estabeleceu pela primeira vez objetivos e princípios claros no âmbito da promoção dos interesses da UE, com base nos seus valores fundamentais (SOLANA, 2009). A estratégia especificou a agenda de segurança e defesa da UE ao enumerar os principais desafios globais apresentados: proliferação de armas de destruição maciça, terrorismo e criminalidade organizada, segurança energética e alterações climáticas. Além disso, a partir da EES fica explicitado o compromisso europeu em contribuir para a segurança global, ao mencionar a necessidade de criar estabilidade não apenas na Europa, mas para além de suas fronteiras (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009). Em 2008 a EES foi revista e foi sancionado o Relatório para Implementação da Estratégia de Segurança Europeia, documento que reforçou os compromissos assumidos em 2003 pelos Estados-membros.

Durante o seu desenvolvimento, notadamente durante as reformas institucionais pelas quais passou a PESD, três diferentes perspectivas a respeito da formulação de sua estrutura apareceram, oriundas dos diferentes interesses dos Estados-membros.

France has consistently pushed for enhancing the military dimension, and therefore the military expertise, decision-making structures and capabilities, of ESDP, so as to

make of the Union a credible and autonomous actor in this domain. The UK, while sharing France's emphasis on enhancing the military capabilities of EU Member States, has been keen on preserving the central role of the Atlantic Alliance as the main forum for European defence and has been wary of duplicating at EU level institutional structures, such as permanent Headquarters, already available to NATO and to individual countries. Some Nordic countries and Germany, have on the other hand insisted on fostering the civilian dimension and resources of ESDP, building on the comprehensive approach of the EU to crisis management, from conflict prevention to post-conflict stabilization²³ (GREVI, 2009, p. 22).

Assim, a PESD pode ser vista como uma expressão da vontade europeia de desenvolver capacidades militares e civis para projetar seu poder regionalmente e globalmente, de forma autônoma da OTAN (BONO, 2002), entretanto sua duração exata foi de apenas dez anos, quando esta foi substituída pela Política Comum de Segurança e Defesa, em 2009, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

Sobre a atuação da PESD, enquanto esteve em vigor, cumpre destacar a maior relevância de algumas missões, a exemplo da Operação Concórdia, que foi a primeira operação militar levada a cabo pela UE, porém com recursos e capacidades da OTAN, bem como da Operação Ártemis, que veio a ser a primeira missão militar da UE que não contou com os recursos da OTAN e foi enviada para fora do continente europeu (República Democrática do Congo). A primeira missão de Estado de Direito da UE, EUJUST Themis, realizada na Geórgia, foi também um passo importante, seguida posteriormente de missões de assistência na fronteira, missões de monitorização, entre outras (BRANCO, 2007).

A partir do Tratado de Lisboa, no qual a codificação formal da PESD passa a ser oficialmente PCSD, é iniciado o último estágio do processo de construção da identidade europeia de segurança. A PCSD permanece como parte integrante da PESC e a partir de sua institucionalização as decisões relativas à nova política são tomadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho da União Europeia, sendo as propostas destas decisões apresentadas pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (art. 24º do TUE), atualmente Federica Mogherini.

²³ “A França tem insistido constantemente no aumento da dimensão militar e, portanto, da perícia militar, estruturas e capacidades de tomada de decisão da PESD, a fim de tornar a União um ator credível e autônomo nesse domínio. O Reino Unido, embora compartilhe a ênfase da França no aprimoramento das capacidades militares dos Estados-Membros da UE, tem se empenhado em preservar o papel central da Aliança Atlântica como o principal fórum de defesa europeu e tem receio de duplicar as estruturas institucionais da UE, como sede permanente, já disponível para a OTAN e para países individuais. Alguns países nórdicos e a Alemanha, por outro lado, insistiram em promover a dimensão civil e os recursos da PESD, com base na abordagem abrangente da UE à gestão de crises, da prevenção de conflitos à estabilização pós-conflito” (GREVI, 2009, p. 22, tradução livre do original em inglês).

1.3 Mudanças com o Tratado de Lisboa

A União Europeia, enquanto processo de integração em constante construção, tem realizado periódicas revisões em sua base legal de funcionamento, algo evidenciado no tópico anterior com a breve análise da sucessão de tratados firmados pelos Estados-membros. Entre estes tratados, é notável que alguns contribuem mais substancialmente em certos temas que outros, muito em virtude do contexto do momento, ou ainda da mudança de percepção no interior da UE a respeito de como abordar determinado tema. Neste sentido, o Tratado de Lisboa chama especial atenção, por reunir um conjunto de alterações que foram propostas sob o ideal de uma constituição europeia, que apesar de não ter sido aceita, denota uma força maior nos compromissos apresentados pelo Tratado.

Desta forma, o Tratado de Lisboa representa o método encontrado pelos Estados membros para recuperar aquele acervo legal elaborado alguns anos antes para o tratado constitucional. Logo, há que se observar a relevância da esfera de debate político resultante das conferências intergovernamentais ao longo da década de 1990 para pensar a proposta constitucional, pois foi a partir de então que passou a se pensar num complemento para as disposições uma vez acordadas em Maastricht, além de considerar a necessidade de um reforço institucional para enfrentar as situações resultantes do alargamento da UE, bem como dos novos desafios democráticos (SOARES, 2014).

É interessante notar como a dinâmica interna da União, durante os diferentes contextos internacionais que atuaram de forma catalisadora, se configurou de maneiras distintas ao longo dos anos, ao emergir primeiro como um ator econômico, depois como ator político e, por fim, após os anos da Guerra Fria, começou a se pensar na figura do ator de segurança. Assim, é relevante o que ocorre em Lisboa porque ali fica confirmado o interesse europeu de priorizar a agenda de segurança, com o fim de construir gradualmente a imagem da UE enquanto ator de segurança (BRANDÃO, 2010).

Por outro lado, na visão de Teixeira (2009), o debate em torno do desenvolvimento de capacidades de segurança europeias significa o aprofundamento da Europa política, pois o futuro da Europa enquanto ator internacional requer a consideração de uma dimensão militar, ainda que sem deixar de lado as dimensões econômico-políticas. Neste sentido, enquanto em Maastricht a moeda única se fez fundamental na construção da UE, em Lisboa o viés da segurança e defesa representam o componente fundamental para dar continuidade à construção.

Para corroborar esse argumento, é possível pensar no histórico de poder brando apresentado pela União, que tem buscado se reafirmar enquanto um ator global de poder brando. Logo, o debate em torno da construção do componente de segurança na UE, bem como sobre o futuro da defesa comum europeia, não deve se preocupar com a construção de um componente militar tal qual existente em outros Estados que se utilizam do *hard power*, mas sim de maneira a aprofundar a cooperação com o intuito de que a dimensão militar seja pensada conjuntamente e reforce a capacidade da UE em delinear as preferências alheias por meio do *soft power* (LEANDRO, 2019).

Assim, o intuito deste tópico e dos dois subtópicos seguintes é, num primeiro momento, compreender como se chegou ao Tratado de Lisboa e qual o lugar que esse tratado ocupa na arquitetura institucional da UE, para num segundo momento analisar as disposições do Tratado que alteram fundamentalmente as ferramentas de segurança e defesa da União, principalmente no que toca à Política Comum de Segurança e Defesa.

1.3.1 O que houve em Lisboa?

A construção em torno do processo que culminou com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no ano de 2009, tem importante lugar na compreensão do porquê este Tratado trouxe mudanças tão relevantes. O acordo tem suas origens no ano de 2001, ao ser concebido como um projeto para a criação de uma constituição para a União Europeia, que foi o principal resultado da Declaração de Laeken²⁴. Nos dois anos seguintes, 2002 e 2003, a Convenção Europeia trabalhou na elaboração de um tratado constitucional, o qual foi rechaçado em dois referendos realizados no ano de 2005. Devido a este resultado negativo, o Conselho Europeu decidiu por declarar um período de reflexão, com duração de dois anos, após o qual foi realizada uma Conferência Intergovernamental (CIG) que objetivava repensar a natureza do fracassado tratado. Desta forma, sob a presidência portuguesa no ano de 2007, ao final dos trabalhos da CIG, foi assinado o Tratado de Lisboa e ratificado por todos os Estados-membros.

Entretanto, é importante considerar que só foi possível a entrada em vigor do Tratado de Lisboa após a resolução da situação com a Irlanda, a qual realizou uma consulta popular sobre a ratificação do Tratado, cujo resultado negativo levou a uma negociação com o país no

²⁴ Em dezembro de 2001, ocorreu na cidade de Laeken uma reunião entre líderes europeus que decidiram convocar uma Convenção para debater sobre o futuro da Europa, de forma a superar dois impasses para o desenvolvimento político da UE, os quais sejam a ausência de uma política exterior comum; e o fraco papel desempenhado na política internacional (FERREIRA-PEREIRA, 2005).

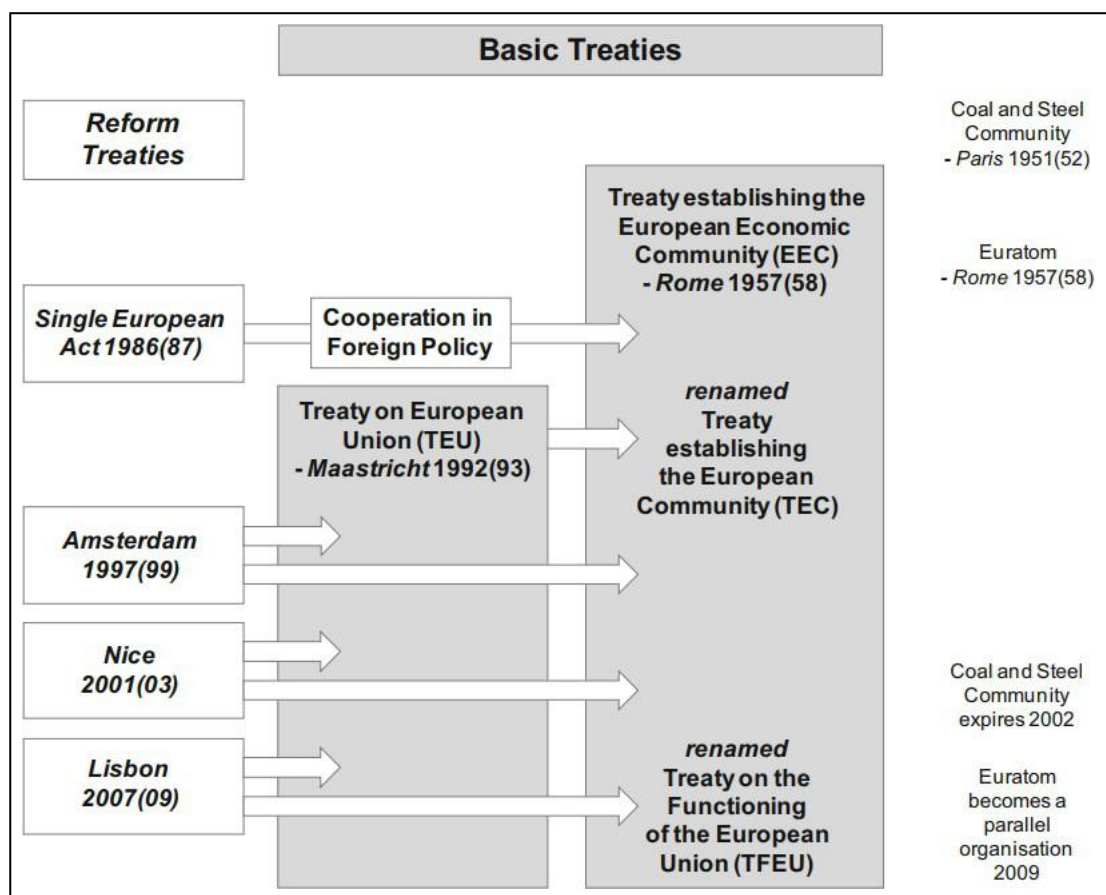
sentido de que fosse realizado um novo referendo naquele Estado. Finalmente, se obteve um resultado favorável à entrada em vigor do Tratado de Lisboa (SOARES, 2014).

Assim, de Lisboa até o presente momento, a União Europeia está assentada legalmente sobre dois ‘tratados base’, que são o Tratado da União Europeia (TUE), originado em Maastricht no ano de 1992, mas agora equivalente ao Tratado de Lisboa; e o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o qual foi estabelecido ainda à época dos Tratados de Roma que fundaram as Comunidades Europeias, foi renomeado em Maastricht para Tratado que institui a Comunidade Europeia e, por fim, também foi atualizado em Lisboa. Logo, o Tratado de Lisboa deve ser entendido como um tratado reformador, em lugar de constitutivo (BEST, 2016). A figura 3 sumariza como se desenvolveu a estrutura de tratados da UE.

Neste sentido, o Tratado foi ambicioso, ao buscar avanços sob três diferentes domínios, em que o primeiro diz respeito a uma maior eficácia no processo de tomada de decisão, o segundo reforça o papel dos cidadãos europeus para aumentar a transparência e a legitimidade democrática da União, enquanto o terceiro propõe maior atuação em matéria de segurança e defesa na política externa (TEIXEIRA, 2010).

Em uma análise generalizada a respeito das mudanças trazidas pelo Tratado de Lisboa, é possível notar que o Parlamento Europeu (PE) foi a instituição mais beneficiada em termos de equilíbrio de poderes na União, pois a partir de 2009, o Parlamento passou a exercer o poder legislativo juntamente com o Conselho, algo que dinamizou o processo de tomada de decisão. Além disso, o aumento da importância conferida ao Conselho Europeu no processo político da UE foi outra alteração importante trazida pelo tratado e significa um reforço em termos de intergovernamentalidade. Logo, a nova arquitetura institucional permitiu um complemento ao modelo de democracia parlamentar característico da estrutura política europeia e, ao mesmo tempo, serviu para balancear o aumento relativo de poder outorgado ao Conselho Europeu (SOARES, 2014).

Figura 3 - Evolução da estrutura de tratados da UE



Fonte: BEST, 2016, p. 06.

Destarte, as mudanças apresentadas por meio do Tratado de Lisboa reforçam o conjunto de instrumentos disponíveis à União para responder tanto a questões no plano interno, principalmente no que diz respeito às garantias democráticas relativas à estrutura institucional, quanto no plano externo, por meio do incremento das políticas de ação externa, como é o caso da PCSD que é regida no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (TEIXEIRA, 2010).

1.3.2 Proposições do Tratado relativas à Política Comum de Segurança e Defesa

Diante disto, com relação à PESC o Tratado de Lisboa se aproximou muito do que estava previsto no Tratado Constitucional da UE, o qual não chegou a ser ratificado. No capítulo 2 da versão consolidada do Tratado da União Europeia, após incorporadas as alterações propostas pelo Tratado de Lisboa, estão as disposições específicas relativas à PESC. Mais especificamente, na seção 2 deste capítulo encontram-se as disposições referentes à Política

Comum de Segurança e Defesa, ao explicitar que esta é parte integrante da PESC, além de garantir a capacidade operacional da UE apoiada em meios militares e civis. Fica declarado também que a PCSD conduzirá a uma defesa comum, mas sempre resguardadas as particularidades das políticas de segurança e defesa dos Estados-membros (artigo 42º do TUE).

A criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a ser apoiado pelo novo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)²⁵, foi a principal alteração relativa à PESC/PCSD empreendida com a adoção do Tratado de Lisboa. Desta forma, o papel desempenhado pelo Alto Representante, que é apontado pelo presidente do Conselho Europeu, fica definido e não mais fica a cargo do Secretário Geral do Conselho. Com o novo cargo são abolidos os antigos cargos de comissário para as Relações Externas da UE e o Alto Representante de Política Externa e Segurança.

Neste sentido, o Serviço Europeu para a Ação Externa é criado para abarcar o serviço diplomático da UE, de forma a cuidar das relações entre o bloco e países terceiros, não pertencentes à União, bem como gerir as parcerias estratégicas firmadas. O SEAE é dirigido também pela Alta Representante, com o fim de auxiliar na condução da política externa europeia, além de contribuir com a promoção da paz e segurança no âmbito da PCSD.

Outra novidade é a integração formal da Agência Europeia de Defesa (AED)²⁶ ao quadro legal da PCSD (nº 7, art. 42º do TUE). Nesse âmbito, verifica-se uma “continuidade no essencial”, ao mesmo tempo em que há uma “inovação controlada”, pois, a continuidade da natureza intergovernamental da política dialoga com os anseios em construir de fato uma defesa comum europeia (BRANDÃO, 2010).

É possível identificar a partir do Tratado de Lisboa três elementos inovadores que se destacam. O primeiro diz respeito à flexibilização da cooperação no domínio da defesa, por meio de três diferentes abordagens: cooperação estruturada permanente, cooperação reforçada entre o mínimo de nove Estados e cooperação *ad hoc* através de delegação de missão específica. Na primeira abordagem, objetiva-se especificamente incluir aqueles Estados com maior capacidade de participação nos principais programas europeus e de fornecer suporte para ação imediata. A segunda inovação é a cláusula de defesa mútua, que vincula a prestação de assistência e auxílio a um Estado-membro alvo de agressão por parte dos demais Estados-membros. Porém, o recurso à força armada não fica especificado. A terceira inovação refere-se

²⁵ O Serviço Europeu para a Ação Externa é o serviço diplomático da UE com os países não pertencentes à UE, responsável pela condução da política externa e de segurança europeia (nº 3, art. 27º do TUE).

²⁶ “A Agência Europeia de Defesa foi criada em 2004 e tem por missão apoiar projetos de cooperação europeia no domínio da defesa e proporcionar um espaço de diálogo aos Ministérios da Defesa europeus” (UE, 2018).

à introdução de elementos que garantam maior agilidade no processo decisório e no financiamento de missões, respectivamente a maioria qualificada, o acesso ao orçamento comunitário e a criação de um fundo que financie atividades preparatórias para as missões (BRANDÃO, 2010).

Sobre o fundo, no artigo 41º do Tratado de Lisboa fica declarada a criação de um fundo de lançamento, com o intuito de financiar aqueles gastos relativos às missões, como atividades preparatórias, que não estão no orçamento da União. O fundo é baseado em doações por parte dos Estados-membros e a Alta Representante da União está autorizada pelo Conselho a utilizá-lo quando há necessidade, devendo, posteriormente, ser entregue um relatório sobre o emprego do valor ocupado. A existência do fundo amplia a funcionalidade da realização das missões, de maneira a contribuir para a atuação internacional da União em temas de segurança e defesa, bem como na constituição de sua imagem como ator securitário.

Cabe destacar, ainda, a mudança que o Tratado propõe sobre a relação entre o Parlamento e a nova política de segurança e defesa, que abre espaço para que este ocupe um papel central no desenvolvimento da PCSD, mas ainda com limitações importantes. Como exemplo, está a possibilidade de que o Parlamento possa examinar a PCSD e dirigir-se por iniciativa própria à Alta Representante para discutir assuntos referentes à política. Além disso, o Parlamento fiscaliza o orçamento relativo à PCSD, ademais de realizar debates e *workshops* sobre os diversos assuntos incluídos no âmbito de atuação da política, como as missões civis e militares por exemplo (TURUNEN, 2019).

O Tratado de Lisboa, conforme disposto no artigo 47º do TUE, dota a UE de personalidade jurídica, de maneira que a União passa a ter competência para celebrar acordos internacionais e até participar de organizações internacionais, e substitui a terminologia das Comunidades Europeias. De forma geral, em Lisboa são criadas oportunidades para uma maior coerência, efetividade e visibilidade da União, ao potencializar, por conseguinte, a política externa comum. Além disso, são estruturadas as bases legais e políticas que poderiam permitir à União, de maneira conjunta, exercer um papel mais ativo na cena internacional (MISSIROLI, 2008).

A harmonização da estrutura institucional proposta pelas alterações relativas à PCSD no Tratado de Lisboa vai no sentido de facilitar a fluidez das relações em aspectos de gestão de crises, algo que exige respostas rápidas. Ainda, é possível notar mudanças significativas com o intuito de incorporar alguns objetivos fundamentais à política externa, os quais sejam maior unidade, maior coerência, maior eficácia e maior flexibilidade. Com relação a este último, a

aceitação da maioria qualificada para a tomada de decisões em algumas situações determinadas, demonstra um dos avanços alcançados em Lisboa. Entretanto, a manutenção do forte caráter intergovernamental da política, bem como da regra da unanimidade para a deliberação de questões militares ou de defesa, são ainda características singulares em meio a supranacionalidade latente (REIS, 2014).

Já sob a ótica da arquitetura política da União, em Lisboa são retomadas algumas das inovações previstas no fracassado tratado constitucional, como no que se refere a incorporação das Comunidades Europeias pela União Europeia e da abolição do antigo sistema de pilares, ambos absorvidos pelo Tratado de Lisboa em decorrência da criação da personalidade jurídica da UE, porém de forma mais coesa e simples (SOARES, 2011).

Para além das alterações técnicas visualizadas no novo Tratado da União Europeia, uma mudança semântica chama a atenção devido ao peso de seu significado político. A alteração do nome Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa demonstra que não apenas os Estados-membros reconhecem a existência de interesses comuns nessas temáticas, mas além disso, desejam buscar a consecução de tais interesses em conjunto (TEIXEIRA, 2010). Este fato vai de encontro ao enunciado no artigo 42º do Tratado, que diz respeito à persecução gradual de uma defesa comum a todos os Estados-membros, algo que só poderá ocorrer por votação unânime do Conselho Europeu.

Destarte, de forma a compreender como as alterações propostas em Lisboa funcionaram na prática, o próximo tópico analisa as diferentes estratégias de segurança implementadas pela União antes e depois do Tratado, o que torna mais fácil de visualizar se há mudanças importantes de percepção e efetividade na *práxis* de ação da UE.

1.4 Estratégias europeias de segurança antes e depois do Tratado de Lisboa

O processo de construção, todavia não terminado, de uma comunidade de segurança europeia foi iniciado nos anos de 1950, mas naquele período o único avanço logrado pelos Estados europeus foi a criação da União da Europa Ocidental, como já mencionado, devido aos muitos entraves que os temas da segurança e defesa apresentavam. Até a década de 1990, a UEO teve um funcionamento tímido e muito atrelado a figura da OTAN, mas que gerou uma necessidade de mudar a partir da percepção do fracasso europeu na crise dos Bálcãs, além da cobrança por parte dos EUA de que a Europa arcasse com seus próprios custos de segurança. A incapacidade demonstrada pelos Estados europeus em apresentar respostas a uma crise em

seu próprio continente, com a conseqüente intervenção da OTAN, revelou à urgente necessidade de avançar em temas comuns de segurança e defesa.

Neste sentido, o primeiro avanço se deu por meio da criação da PESD, em 1999, algo que viabilizou a capacidade de ação em segurança da UE, pois agregou um componente operacional que faltava a já existente PESC. Contudo, ainda no âmbito da PESD faltava um elemento de conexão entre as missões empreendidas, visto que algumas ocorriam via OTAN, enquanto outras eram geridas pela UEO. Esse elemento unificador que trouxe maior sentido às políticas implementadas até então foram as estratégias de segurança, as quais buscaram contextualizar as ameaças e desafios a serem enfrentados, bem como situar a posição da UE no cenário de segurança internacional.

Assim, por volta dos anos 2000, apesar das suposições extraídas da usual imagem da União como ‘potência civil’, que busca se impor no panorama internacional no longo prazo e atua por meio da diplomacia, da economia e do multilateralismo, ainda não estava efetivamente determinado sob quais parâmetros a UE levaria adiante sua política de segurança (BRETHERTON, VOGLER, 2006). Era necessário definir uma estratégia consistente com os meios disponíveis e coerente com o papel ocupado pelo bloco europeu, que quando confrontado com crises urgentes demonstrou insuficiência e falta de consenso por parte dos Estados-membros para apresentar respostas válidas. Havia ficado provado que a preferência europeia por medidas de contenção e *soft power* a partir do fim da Guerra Fria era inadequada e precisava ser repensada (HYDE-PRICE, 2004).

Biscop (2004) torna mais factível a compreensão sobre a diferença que reside entre a estratégia e a política de segurança propriamente dita, a qual seja: a estratégia é uma ferramenta para a elaboração de políticas, de forma a determinar os objetivos a serem atingidos e quais instrumentos empregar para tal finalidade, ao passo que a política de segurança objetiva manter um determinado objeto seguro, que neste caso seriam os valores e interesses da UE. Até então, haviam sido criadas as instituições e meios para desenvolver o escopo da segurança no seio da União, mas reinava um vazio estratégico, pois ainda estava ausente uma estrutura que atribuísse sentido à forma como tais instituições funcionariam. Ademais, a presença de uma estratégia delineada confere maior transparência e legitimidade ao processo de construção de uma segurança conjunta, algo necessário para atrair o fundamental apoio da opinião pública.

De um ponto de vista pragmático, faz mais sentido delinear a estratégia antes, para depois adotar as políticas específicas para sua consecução, contudo a UE acabou por fazer o

processo contrário, algo longe de ser incomum nos processos europeus, devido principalmente à grande discrepância de posicionamento entre os Estados-membros (BISCOP, 2008).

1.4.1 Estratégia Europeia de Segurança (2003)

À continuação do processo de construção da UE enquanto ator de segurança, faltava ainda um elemento capaz de conectar sistematicamente os desafios propostos, para então traduzir os objetivos que seriam buscados fora do território da União em matéria de segurança. Logo, com a sucessão de acontecimentos de grande relevância para o cenário internacional em termos de segurança, que conseqüentemente respingaram na Europa, como os ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA e a intervenção destes no Iraque, a UE foi forçada a repensar sua organização e princípios direcionadores para a política externa e de segurança, o que gerou como resultado a Estratégia Europeia de Segurança (EES), em 2003. Em razão de haver sido a primeira vez em que foi definida uma agenda uniforme de política externa para os Estados-membros, a EES representa um marco na história da União Europeia (COSTA, 2017).

Contudo, apesar do impacto causado pelo 11 de setembro é necessário cautela antes de afirmar que este foi um dos pontos decisivos para que a UE repensasse seu posicionamento em política externa e segurança. De fato, foi entendido a partir daquela situação que uma política baseada apenas em artifícios militares não funciona para garantir a estabilidade e a segurança nacional no longo prazo. Assim, foi possível observar que o 11 de setembro contribuiu no sentido de acelerar os avanços europeus, no âmbito da PESC e da PESD, que já haviam começado a partir da crise nos Balcãs e se desenvolviam em meio a negociações (BISCOP, 2004).

Sobre as conseqüências causadas à segurança no nível internacional pelos ataques do 11 de setembro de 2001, é interessante notar ainda a distinção latente entre os desdobramentos percebidos, o que conduziu a diferentes modelos de conceitualização de estratégias:

The recent developments in American strategic thinking have gone in precisely the opposite direction. From merely being reaffirmed when the Bush administration came into office, the traditional ‘neo-con’ concepts of national sovereignty, national interest and the balance of power became the cornerstones of US policy after ‘9/11’. In the EU as well, ‘9/11’ brought about a certain renewed emphasis on defence, as reflected in the proposals to introduce a ‘solidarity clause’ and a reference to mutual defence in the Draft Constitution, but defence issues did not push the comprehensive approach to security off the agenda – quite the contrary²⁷ (BISCOP, 2004, p. 16).

²⁷ “Os recentes desenvolvimentos no pensamento estratégico americano foram exatamente na direção oposta. De meramente reafirmados quando o governo Bush assumiu o cargo, os tradicionais conceitos “neo-con” de soberania

Já sobre a intervenção estadunidense no Iraque, é importante considerá-la como situação que aflorou ainda mais a divisão existente no seio da Europa sobre como gerir a segurança e defesa comuns. Ferreira-Pereira (2005) aponta que a divisão entre as chamadas ‘nova’ e ‘velha’ Europa, na qual a nova seriam os países que apoiavam a intervenção militar no Iraque – como aqueles países que eram candidatos à adesão ao bloco (Hungria, Polónia e República Checa) – e a velha configura o eixo franco-alemão que se opunha à intervenção, amplificou o impacto causado pela desunião comunitária.

Por sua vez, tal impacto foi determinante para a percepção da incapacidade da UE em se apresentar unida frente a crises e acabou por resultar em um impulso para o lançamento da Estratégia Europeia de Segurança, intitulada *Uma Europa Segura Num Mundo Melhor*. Assim, apesar da heterogeneidade das culturas estratégicas europeias que dificultou uma reação coordenada diante do cenário internacional, a EES foi o primeiro passo importante na definição de conceitos sobre como, quando e onde a União deveria empregar a força (HYDE-PRICE, 2004).

O documento em questão, escrito por Javier Solana²⁸, está dividido em três partes, de forma a separar os desafios globais e principais ameaças a serem enfrentados, os objetivos estratégicos que se busca alcançar para a segurança da UE e quais as implicações políticas deste processo para a Europa. É pertinente destacar que já no início do texto referente aos desafios globais aparece a ligação entre segurança interna e externa como algo indissolúvel, o que é mais um fator que contribuiu para o desenvolvimento dessa estratégia. Entre as ameaças enumeradas pela EES como principais, estão o terrorismo, a proliferação das armas de destruição maciça (ADM), os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Já os objetivos estratégicos que se pretende alcançar são o enfrentamento das ameaças, criar segurança na vizinhança europeia e uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009).

Neste sentido, a Estratégia Europeia de Segurança demonstra ser um documento que se encaixa perfeitamente no perfil europeu segundo seus valores e princípios, pois se propõe um

nacional, interesse nacional e equilíbrio de poder tornaram-se os pilares da política dos EUA após o 11 de setembro. Também na UE, o 11 de setembro trouxe uma certa ênfase renovada à defesa, como refletido nas propostas de introdução de uma 'cláusula de solidariedade' e uma referência à defesa mútua no Projeto de Constituição, mas as questões de defesa não pressionaram a abordagem compreensiva da segurança para fora da agenda - muito pelo contrário" (BISCOP, 2004, p. 16, tradução livre do original em inglês).

²⁸ Javier Solana foi o secretário-geral do Conselho e alto-representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum entre os anos de 1999 e 2009.

enfrentamento às ameaças identificadas baseado principalmente em mecanismos multilaterais, juntamente com a predominância do direito e da diplomacia sobre o emprego da força. Trata-se de um documento ambicioso, o qual buscou sistematizar os meios disponíveis para que a União desenvolvesse seu componente operacional (VINHAS, 2013) e, ainda, é considerado facilmente legível, se comparado com a grande maioria dos documentos europeus (BISCOP, 2013).

Ademais, é notável a relevância da adoção da EES para a dimensão internacional da União, ao gerar um discurso conjunto de construção da ideia de União Europeia enquanto ator internacional. Para isto, são acionados os instrumentos do multilateralismo, algo coerente com a atuação histórica da UE. Logo, é possível verificar que a estratégia cumpre com duas funções, as quais sejam, num primeiro momento, vincular meios com objetivos, para então compreender como a União vê o seu papel no mundo (BARBÉ, 2016).

É importante notar que a EES foi uma tradução das intenções europeias de elaborar uma doutrina de segurança europeia, mas já adaptada ao cenário internacional que se redesenhava, muito em virtude dos ataques do 11 de setembro. Além disso, se pretendia alcançar uma maior, ou alguma, concertação na atuação dos Estados-membros em matéria de segurança e defesa, bem como desenvolver uma visão comum a respeito do papel da UE na garantia da paz, segurança e prosperidade diante da ordem internacional (FERREIRA-PEREIRA, 2005).

De igual modo, foi possível perceber na Estratégia que a Europa tinha as mesmas preocupações que os EUA²⁹, mas que não necessariamente iria solucioná-las da mesma maneira. Esta posição de aparente equilíbrio se deu devido à balança entre Grã-Bretanha, com uma ênfase mais atlanticista, e o eixo franco-alemão, mais continental e com tendências ao *soft-power*. Logo, a EES incita uma estratégia sustentada em três eixos principais, ao ser preventiva, para solucionar a raiz dos problemas, compreensiva, por envolver as dimensões de segurança, economia e política ao mesmo tempo, e multilateral, por contar com seus parceiros. Desta forma, ficou codificado como a UE deveria fazer, mas não o que fazer (BISCOP, 2013).

Sobre a posição dos EUA com relação ao lançamento da Estratégia, Kelleher (2008) observa que não foi percebida necessidade de se opor ao documento, pois este era a exata representação de que, por um lado, o processo de pacificação pós-Segunda Guerra Mundial levado a cabo pelos EUA estava completo na Europa e, por outro, que os Estados europeus não mais entrariam em guerra entre si. Neste sentido, ficava mantida a incapacidade europeia de

²⁹ Foi observada grande similaridade entre a Estratégia Europeia de Segurança e a estratégia estadunidense, National Security Strategy (NSS), lançada em 2002. Biscop (2008) enxerga tal fato como uma mensagem política enviada aos EUA, além de confirmar a ênfase dada à parceria transatlântica no documento europeu.

confrontar a questão do emprego do uso legítimo da força diante das novas ameaças, algo entendido como negativo pela administração Bush.

Outra observação interessante a respeito da EES é que ela funcionou como um documento aglutinador das muitas orientações estratégicas já empregadas nas políticas europeias. Portanto, a estratégia de segurança não trata da criação de uma nova orientação, mas, em realidade, significa a codificação das diretrizes já existentes e adotadas em matéria de política externa e segurança. Por esta razão, a divisão suscitada no episódio da intervenção iraquiana funcionou como impulso para a construção de um consenso baseado nas orientações estratégicas já estabelecidas no seio da União (BISCOP, 2008).

O documento conclui com uma visão de que uma União Europeia mais ativa e capaz poderia desempenhar um papel mais importante perante a ordem internacional, além de contribuir de fato para a construção de um sistema multilateral capaz de conduzir a um mundo mais justo e seguro (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009).

1.4.2 Relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança (2008)

A necessidade de revisão da estratégia de segurança da UE veio naturalmente, visto que apesar dos avanços trazidos pelo novo documento, este ainda era imperfeito. Em realidade, a EES representava o entendimento apenas naqueles temas sobre os quais já existia o consenso, ao deixar arestas em muitos outros assuntos nos quais a concordância não havia sido possível. O efeito foi uma estratégia que não trouxe reais alterações no que diz respeito à natureza da parceria transatlântica com os EUA, tampouco no que tange o grau de autonomia da política internacional europeia no cenário mundial (BISCOP, 2008).

Durante os anos anteriores à revisão da estratégia, muitos analistas concluíram que a União Europeia precisava de fato de uma ‘grande estratégia’, a qual em termos conceituais cumprisse com o cálculo necessário da relação entre meios e fins. Entretanto, o entendimento a ser abstraído desse termo, em se tratando de UE, é que a União precisa de um pensamento estratégico maior e mais amplo, e isso não significa que deverá agir estrategicamente da mesma forma que os EUA, por exemplo (HOWORTH, 2010).

No documento de revisão lançado em 2008, intitulado *Garantir a segurança num mundo em mudança*, fica explicitado que tal revisão não objetiva substituir a EES, mas sim reforçá-la, no sentido de reanalisar o funcionamento prático observado e buscar meios para aprimorar sua execução. Aliás, a estratégia deixou lacunas importantes no que diz respeito à diferente visão

entre EUA e UE sobre como combater as ameaças, diferença esta evidenciada nos episódios do 11 de setembro e na intervenção ao Iraque. Além do mais, a EES não demonstrou mudança na percepção europeia sobre a necessidade do rápido emprego da força para combater questões como o terrorismo ou a proliferação de armas de destruição maciça, o que não trouxe nenhum avanço concreto ao componente militar (KELLEHER, 2008).

Desta forma, é percebido apenas o acréscimo de alguns temas à lista de ameaças abarcadas pela EES, os quais sejam ciber-segurança, segurança energética e alterações climáticas. Além destas atualizações, inclui-se ainda um tópico sobre a pirataria como preocupação para a criminalidade internacional, outro sobre o vínculo entre segurança e desenvolvimento, o qual afirma não ser possível haver desenvolvimento sustentável se excluídas a paz e a segurança, e um último ponto sobre armas ligeiras e de pequeno calibre, munições de fragmentação e minas antipessoal (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009). Contudo, de fato não são delineadas alterações substanciais quanto a forma como enfrentar os elencados desafios.

Na terceira seção da revisão é reiterada a posição da UE com relação à própria Europa, com seus vizinhos e com o mundo, de maneira a interconectar os 3 níveis de relação na busca pela segurança. Isto reforça o conceito de potência civil sustentado, porém não demonstra avanço quanto a atuação em termos de segurança e defesa. Conclui-se o documento com a afirmação de que muito já foi feito no enfrentamento das ameaças colocadas, mas que pelo fato de o mundo mudar muito e rapidamente é necessário um papel mais ativo para chegar a uma Europa segura, algo esperado há cinco anos com o lançamento da EES.

Teixeira (2009), ao considerar a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, entende que seria necessário promover alterações na Estratégia em três níveis diferentes, em que o primeiro diz respeito a necessidade de compreender como as ameaças identificadas pela EES se conectam para poder enfrentá-las de maneira coordenada; o segundo se refere à atualização das ameaças e desafios, bem como da posição da UE enquanto ator global que pretende compartilhar das responsabilidades em termos de segurança internacional; e o terceiro diz respeito à debilidade da EES enquanto doutrina estratégica, por faltar definições exatas sobre as regras e os quadros de intervenção militar.

Neste sentido, em 2008 ocorre uma atualização adaptada ao novo cenário internacional, especialmente na questão das ameaças, bem como um complemento, o que vai muito além de ser só um relatório de execução da estratégia. Aliás, com a entrada em vigor do Tratado de

Lisboa, a EES atualizada passou a compor um quadro institucional muito mais amplo, que oferece maiores possibilidades de ação na resposta de situações de crise (VINHA, 2013).

1.4.3 Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança (2016)

Após a revisão da Estratégia Europeia de Segurança, em 2008, houve um hiato em termos de ações voltadas para o desenvolvimento da segurança e defesa comuns. Para além da entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, o qual estabeleceu a PCSD, só voltou a se pensar avanços nessas áreas novamente em 2013, quando o Conselho Europeu solicitou à então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Catherine Ashton, uma avaliação sobre os impactos que as mudanças no cenário internacional representavam para a UE. Em 2014, o cargo de Alta Representante foi assumido por Federica Mogherini, a qual convocou Nathalie Tocci, especialista em política exterior da UE, como sua assessora para levar a cabo a avaliação solicitada e, em 2015, foi apresentado ao Conselho o informe elaborado por Tocci, intitulado *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*.

O referido informe foi utilizado como base para a reflexão em torno da criação de uma nova estratégia de segurança, que veio a ser lançada em junho de 2016, sob o título de Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança, ou Estratégia Global da União Europeia (EG), com o fim máximo de substituir a estratégia anteriormente lançada em 2003. Neste sentido, é inevitável a comparação entre as duas estratégias, e chama a atenção de maneira especial a disparidade evidenciada na frase inicial nos textos de cada uma delas. Em 2003, o documento era aberto com a declaração de que “A Europa nunca foi tão próspera, tão segura e tão livre”, ao passo que em 2016 a frase inicial foi “Precisamos de uma Europa mais forte, é isso que os nossos cidadãos merecem, é isso que o mundo espera”, algo que revela a mudança de percepção sobre as necessidades europeias em termos de segurança.

Neste sentido, é importante pensar a diferença de contexto no qual cada estratégia foi concebida, pois enquanto a EES representou uma ferramenta de coesão frente às dificuldades resultantes da situação conflituosa no Iraque, a EG surgiu num contexto de crise devido ao referendo realizado no Reino Unido e que culminou com o Brexit. Logo, em meio a uma turbulência institucional na União, a nova estratégia não foi tão bem recebida como o foi sua antecessora treze anos atrás. Como efeito da realidade europeia à época, o extenso documento elaborado em um largo processo de um ano foi ofuscado, quando na verdade deveria haver sido

destacado pelos avanços que representava para o processo de *policy making* da UE. Além disso, a própria realidade internacional também se apresentava de maneira diferente no período de elaboração da EG, marcado pela emergência de novas potências e pelo questionamento das normas liberais por parte do chamado sul global (BARBÉ, 2016).

Assim, sobre a inovação representada pela Estratégia Global para a elaboração de políticas no interior da UE, Esther Barbé (2016) destaca a dimensão *bottom up* da nova estratégia, que apesar de ser liderada pela Alta Representante Mogherini e sua assessora, foi caracterizada por uma forte interação entre a comunidade epistêmica de política externa e segurança europeia, como os Estados membros, a Comissão e o Parlamento europeus, além de contar com a expertise da principal rede europeia de *think tanks* sobre o assunto. De maneira diferente ao que foi visto em 2003, quando do desenvolvimento da EES por Solana e um restrito número de assessores, é possível afirmar que a EG constitui uma novidade no marco do *policy making* europeu.

O documento evidencia o interesse por parte da UE em assumir maiores responsabilidades perante a segurança internacional, algo mencionado inclusive pela própria Mogherini (2016, p. 04) no prefácio da estratégia, ao fazer referência à responsabilidade coletiva de chegar a uma União mais forte, “com forças para contribuir para a paz e a segurança na nossa região e em todo o mundo”. Neste sentido, as cinco grandes prioridades atribuídas a ação externa da UE corroboram a fala da Alta Representante, as quais são: segurança da UE; resiliência estatal e societal a leste e a sul; abordagem integrada dos conflitos; ordens regionais de cooperação; governação mundial para o século XXI (EG, 2016).

Como noções básicas sobre as quais a EG se estrutura deve-se mencionar autonomia estratégica, resiliência, pragmatismo baseado em princípios, vínculo entre os aspectos internos e externos da ação da União, além da abordagem integrada. Dentre estas noções destaca-se a resiliência, termo utilizado na nova estratégia de forma a substituir o enfoque dado à promoção da democracia em outros documentos da UE, o qual significa a capacidade de os Estados suportarem e se recuperarem das crises inerentes ao entorno internacional hostil (JAGU, 2016). Entretanto, falta na própria estratégia elucidar melhor esse conceito, já que sua função de substituir a ampla promoção da democracia é algo relevante.

Em comparação com a estratégia anterior, a qual era demasiado otimista, o novo documento demonstra uma visão mais consciente e modesta a respeito das capacidades disponíveis, ao que se chamou de ‘*principled pragmatism*’, que pode ser entendido como um pragmatismo baseado em princípios. Biscop (2016) aponta ainda a pouca ênfase que a nova

estratégia dá à democracia, pois o texto vai mais no sentido de reduzir a fragilidade daqueles Estados no entorno estratégico da UE, em detrimento de tentar mudar seus regimes e democratizá-los. Ademais,

Lowering the level of ambition in terms of democratization is but the acceptance of reality. This is all about being honest with ourselves. The EU cannot democratize Egypt, so it should not pretend to. At the same time, it should then also not feel obliged to pretend that the Al-Sisi regime is a great friend – it is not. But we maintain diplomatic relations with (nearly) everybody, not just with our friends, and we work with (nearly) everybody where interests coincide³⁰ (BISCOP, 2016, p. 02).

É interessante a dimensão do documento enquanto um guia que estabelece prioridades e objetivos para a ação externa da União, contudo, a despeito dos avanços, a Estratégia Global está longe de atingir a categoria de ‘grande estratégia’, como aquelas sustentadas pelas grandes potências. A fraqueza estratégica da UE enquanto ator internacional em termos de unidade e autonomia é refletida no documento, que carece de enfoque metodológico, marco temporal e da definição de um objetivo estratégico. Assim, não são quantificados os instrumentos necessários para atingir os objetivos propostos, tampouco fica explícito os meios e modos com os quais se pretende proceder (ARTEAGA, 2016).

Para corroborar o argumento anterior está o fato de que a UE, enquanto ator internacional, demorou muito para se apresentar como ator estratégico, o que permitiu a predominância de outros dois elementos para caracterizar sua imagem em política exterior. O primeiro seria a postura europeia enquanto reativa frente aos eventos no cenário internacional e, o segundo, seria a postura da UE enquanto potência normativa, baseada muito mais em normas e princípios, do que em pensamentos estratégicos com interesses materiais, algo priorizado pelas potências tradicionais (BARBÉ, 2016). Contudo, deve se ter em mente que se trata de um conglomerado de atores comunitários sem poder para fazer os Estados-membros alinharem seus planejamentos nacionais em função do fluxo estratégico europeu (ARTEAGA, 2016).

A despeito da evolução positiva observada em muitas áreas do documento, na Estratégia Global não é feita qualquer reflexão ou crítica para explicar a substituição da estratégia anterior, tampouco se questiona a atuação passada, além de mencionar pouco, ou quase nada, algumas políticas e princípios de relevância para a UE, como a Política Europeia de Vizinhança (PEV)

³⁰ “Reduzir o nível de ambição em termos de democratização é apenas a aceitação da realidade. Isto é sobre ser honesto conosco mesmos. A UE não pode democratizar o Egito, por isso não deveria fingir que o pode. Ao mesmo tempo, também não deveria se sentir obrigada a fingir que o regime de Al-Sisi é um grande amigo - não é. Mas mantemos relações diplomáticas com (quase) todo mundo, não apenas com nossos amigos, e trabalhamos com (quase) todo mundo em que interesses coincidem” (BISCOP, 2016, p. 02, tradução livre do original em inglês).

e a questão da promoção da democracia. Ademais, falta elucidar conceitos fundamentais, como o pragmatismo baseado em princípios, bem como a ideia de autonomia estratégica, já que não fica explicitado como tal autonomia será buscada, nem qual será o reflexo disso para as relações com os EUA e, conseqüentemente, com a OTAN (PÉREZ, 2017).

Por outro lado, o ponto forte que deve ser observado na Estratégia Global é o escopo de integração proposto, ao reconhecer a necessidade de uma União mais *joined up*³¹ no que diz respeito às políticas internas e externas. Ao longo de todo o texto é possível perceber a tentativa de coordenar de forma sistemática as capacidades operacionais diante dos desafios. Ainda, é dada ênfase à capacidade militar a ser desenvolvida, contudo, com a saída do Reino Unido, a União perdeu uma de suas principais potências militares. Outrossim, o uso do termo pragmatismo com princípios se refere ao objetivo de uma abordagem mais realista, mas sem perder a agenda de transformação característica dos valores europeus (LEHNE, 2016).

Diante do exposto, é possível dimensionar o avanço do caminho percorrido pela União em termos de segurança e defesa, de forma a fazer um balanço da atuação da UE antes e depois do Tratado de Lisboa. Com efeito, é inegável a percepção pragmática que se sobrepõe no documento de 2016, a qual se diferencia em grande medida do otimismo enunciado na estratégia de 2003. Isso se deve não apenas em virtude das mudanças no contexto internacional, mas também da alteração no modo com que se tem pensado a segurança e defesa comuns no interior da União. Ademais, as mudanças provocadas pelo Tratado de Lisboa nos domínios de defesa significaram uma maior possibilidade de desenvolvimento de um componente operacional conjunto, o qual carece ainda de uma doutrina estratégica que reúna de fato as condições e meios sob os quais a UE pretende exercer as responsabilidades que lhe são apresentadas no cenário internacional.

³¹ O termo *joined up* se refere a uma maior consonância entre as ações dos Estados membros e das instituições europeias, bem como a uma unidade entre as políticas externas da UE e as políticas nacionais de cada Estado (JAGU, 2016, p. 78).

CAPÍTULO 2

A construção da cooperação sul-americana em segurança e defesa

O objetivo central deste capítulo é analisar a construção de um componente de segurança e defesa na América do Sul, ao verificar em que medida o Conselho de Defesa Sul-Americano se apresenta como parte do processo de construção de uma identidade sul-americana, e como sua agenda e estrutura se adequam às necessidades da região.

Neste sentido, para pensar a lógica da segurança e defesa nos termos desta região, é necessário compreender antes as dinâmicas da cooperação que tem sido construída ao longo dos anos sob descontinuidades e transformações. São percebidas características particulares nas formas de regionalismo levadas a diante na América do Sul, as quais podem ser melhor compreendidas se considerado o histórico de instituições de âmbito hemisférico no continente americano. Tal histórico é especialmente relevante nos temas da defesa, em que a proximidade geográfica dos EUA interfere diretamente no desenrolar dos grupos regionais criados. Ainda, ao considerar como marco teórico os complexos regionais de segurança, na proposição teórica feita pela Escola de Copenhague, são encontradas ferramentas de análise úteis à compreensão das questões de segurança e defesa no âmbito regional sul-americano.

Assim, o capítulo encontra-se dividido em três partes. Num primeiro momento, é feita uma revisão histórica dos processos de cooperação que se deram em âmbito americano a partir dos anos 1940, de maneira a entender a origem das raízes da cooperação regional em defesa. Na segunda parte, o assunto principal é a criação e consolidação da UNASUL, um organismo de cooperação que representou um divisor de águas na governança política da América do Sul. Finalmente, para pensar a construção da cooperação em segurança e defesa, o Conselho de Defesa Sul-Americano é o foco da terceira parte deste capítulo, em que se analisa toda a estrutura do CDS, bem como sua relevância para o avanço de uma possível identidade de defesa sul-americana.

2.1 Complexo Regional de Segurança Sul-Americano

Da mesma forma com que se estruturou teoricamente o capítulo um, a América do Sul é aqui pensada sob a lente teórica dos complexos regionais de segurança, proposta por Buzan e Waever (2003), segundo a qual, os problemas de segurança dos Estados de uma determinada

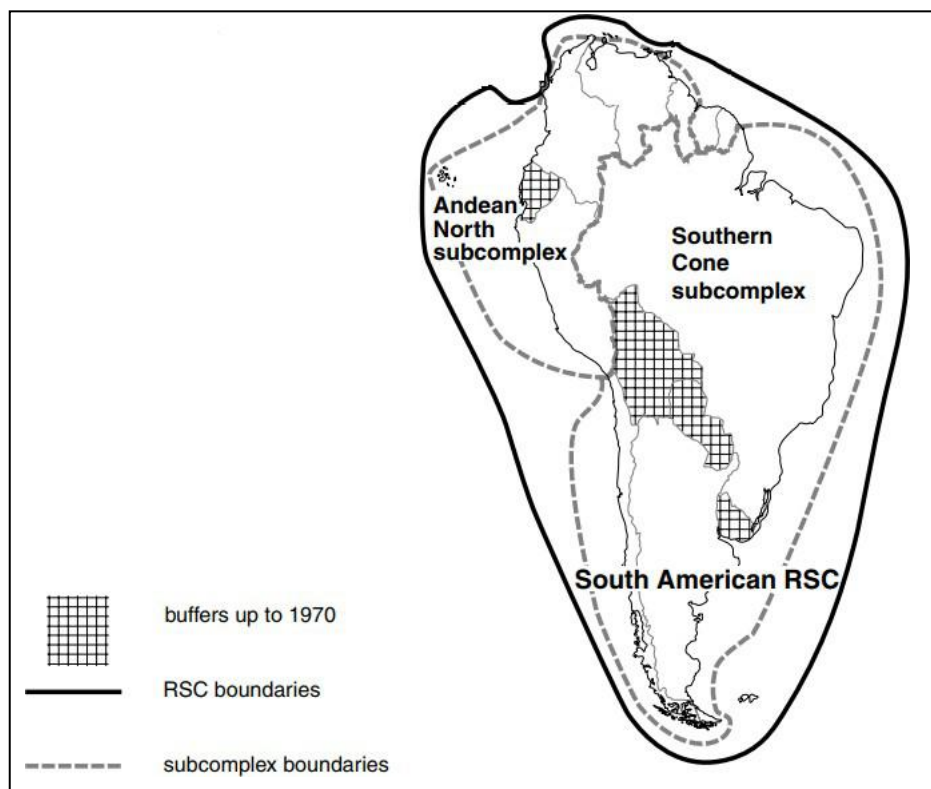
região estão intimamente conectados; e seus processos de securitização e dessecuritização não podem ser compreendidos separados uns dos outros.

Para tanto, com o fim de situar teoricamente o CRS da América do Sul, é importante retomar a caracterização feita por Buzan e Waever (2003) a respeito da tipologia de análise construída para categorizar os complexos, segundo a qual existem os CRS padrão e aqueles centrados. Os centrados se subdividem em unipolares, nos quais o polo é uma grande potência; unipolares, cujo polo é uma superpotência; ou centrados em que o poder regional é exercido por instituições. Além destes três tipos, foi proposto um quarto tipo de modelo centrado unipolar, no qual o polo é constituído por uma potência de nível regional, mas que não chega a ser uma potência global. Para os teóricos, contudo, não foi possível identificar no cenário internacional um modelo de complexo regional que seja deste tipo, por isso o quarto modelo é sugerido como uma opção extra (BUZAN, WAEVER, 2003).

Neste sentido, com base na tipologia de análise descrita, a figura 4 ilustra o complexo regional da América do Sul. Este é caracterizado como padrão, pois não há presença de um polo de poder global e, ainda, tende a se dividir em dois subcomplexos: Cone Sul e Norte Andino. Além disso, a situação de proximidade com os EUA é um fator importante, mas após o fim da Guerra Fria tomou outros contornos, pois a América do Sul deixou de ser prioridade na linha de ação internacional estadunidense, o que abriu espaço para uma maior atuação regional por parte de Brasil e Argentina, de maneira a buscar um distanciamento dos EUA que permitisse o reforço do regionalismo em âmbito sul-americano (BUZAN, WAEVER, 2003).

Sobre os subcomplexos, a área referente ao Norte Andino corresponde àqueles países da Comunidade Andina de Nações e é considerada instável, devido à alta ocorrência de conflitos armados relacionados principalmente com questões de narcotráfico. Já o Cone Sul, é a área que se refere aos países da formação original do Mercosul, a qual, em comparação com o outro subcomplexo, pode ser considerada estável, muito em virtude do esforço em termos de integração observado por parte dos sócios do Mercosul em seus anos iniciais (PEDROSO, 2015).

Figura 4 - Complexo Regional de Segurança da América do Sul e seus subcomplexos



Fonte: BUZAN, WAEVER, 2003, p. 266.

Por outro lado, os autores Fuccille e Rezende (2013) entendem que o complexo regional sul-americano se adequa melhor a uma outra categoria, que não aquela proposta por Buzan e Waever (2003). Para eles, devido ao papel predominante exercido pelo Brasil nas dinâmicas de segurança da região³², é mais interessante pensar o CRS da América do Sul em termos de um complexo centrado, com o Brasil exercendo a condição de potência unipolar e determinando os contornos de segurança. Esse cenário se tornou possível principalmente devido a diminuição da importância estratégica da América do Sul na agenda dos EUA, o que gerou um espaço possível de ser preenchido por atores regionais interessados em ocupar o papel de liderança. Logo, para Fuccille e Rezende (2013), o CRS da América do Sul se enquadra no quarto modelo de CRS centrado proposto por Buzan e Waever (2003), do qual, até então, não havia sido identificado nenhum exemplo.

Assim, a partir desta caracterização teórica, busca-se compreender as dinâmicas de segurança que perpassam a América do Sul, uma região na qual se estabeleceu uma situação de

³² Para fins de análise no âmbito da teoria dos Complexos Regionais de Segurança, o papel de liderança do Brasil na região é considerado predominante devido a sua influência tanto nas dinâmicas do Cone Norte quanto do Cone Sul. Entretanto, Malamud (2013) desenvolve um raciocínio que questiona a liderança regional do Brasil, numa perspectiva que o considera um Estado bifronte. Para mais informações, ver Malamud (2011) e (2013).

‘paz violenta’, isto é, há demonstração de força ao invés desta ser empregada (MARES, 2001). Logo, o ocasional emprego da força entre as fronteiras dos países sul-americanos, tanto por parte dos Estados, quanto dos civis, demonstra a necessidade de pensar as reais necessidades da região em termos de segurança e defesa, de forma a compreender se existe uma estrutura regional que seja adequada para a reflexão deste tema.

2.2 Antecedentes da cooperação em defesa na América do Sul (1940-2000)

A reflexão histórica a respeito das tentativas de integração que ocorreram na América do Sul é inseparável daquelas que se referem à América Latina. Esta, enquanto definição geográfica de um subcontinente, compreende toda a área que outrora foi colonizada por europeus, especificamente aqueles da península ibérica (GONZALES; BAQUERO, 2013). Já a América do Sul não compreende os países da América Central e nem o México, o que a difere substancialmente da América Latina. Além disso, Furtado (2007) destaca a importância de considerar o aspecto tardio da formação de uma consciência latino-americana, algo possível apenas devido ao entendimento de que os problemas em termos de desenvolvimento socioeconômico da região eram comuns.

Na América Latina os estudos concernentes à integração vão no sentido de entender os horizontes irregulares que se apresentam com o passar do tempo. Neste sentido, apesar de as primeiras iniciativas de integração ocorrerem na década de 1950, é só a partir dos anos 1980 que as indagações a respeito da integração enquanto processo receberam maior atenção, o que ganhou ainda mais força com o auge da globalização e a situação unipolar dos anos 1990. Assim, a proximidade geográfica entre os territórios da América Latina e dos EUA, a potência até então hegemônica, insuflou estímulos para uma reflexão maior sobre a importância do âmbito regional (PERROTTA, 2018).

Em meio a diferentes momentos históricos e mudanças políticas, o subcontinente tem sido cenário de múltiplas iniciativas de integração, com a predominância do viés econômico, a exemplo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Porém, é visível a tendência de aplicar à nossa realidade as teorias feitas a partir da realidade de integração europeia, as quais tem se mostrado insuficientes para compreender a regionalização do sul do ocidente (MALAMUD, 2004).

Isto posto, é possível verificar que historicamente a integração foi iniciada no âmbito latino-americano em geral, mas que as iniciativas de maior êxito foram aquelas que restringiram seu escopo geográfico de funcionamento, como demonstram os exemplos do Mercosul, do Mercado Comum Centro Americano e da Comunidade Andina de Nações.

Assim, em um contexto de globalização, as práticas regionais se colocam na contramão frente a tendência globalizante neoliberal, principalmente se priorizado o desenvolvimento em conjunto de todos os Estados ali situados. Tais práticas, ao visar a integração, não podem ser consideradas lineares, ao contrário, se alternam entre continuidades e descompassos, fator que se soma as dificuldades da construção regional (O'NEILL, BALSIGER, VANDEVEER, 2004). Contudo, para compreender o nível regional da cooperação em segurança e defesa na América do Sul, é necessário analisar antes instituições de caráter hemisférico, posto que os organismos que antecederam ao CDS estavam inseridos numa lógica de segurança continental.

Por esta perspectiva, a compreensão do contexto que fez possível a criação do CDS remonta aos antecedentes da cooperação em defesa no continente americano como um todo, pois durante todo o século XX essas questões foram pensadas numa perspectiva interamericana e, principalmente, a partir dos interesses estadunidenses para a região. Portanto, as instituições criadas nesse período são de caráter hemisférico e abrangem também o complexo regional da América do Norte, além do CRS Sul-Americano.

Neste sentido, Abdul-Hak (2013) divide historicamente as relações interamericanas de defesa e segurança em quatro fases³³, em que a primeira está entre 1889 e 1933 e foi marcada pelo pan-americanismo clássico; a segunda abrange os anos da Política de Boa Vizinhança e vai de 1933 até 1950; a terceira fase, entre 1950 e 1990, foi marcada pelo desenvolvimento da doutrina da contrainsurreição; e a quarta, cujo início é nos anos 1990 e perdura até os dias atuais. A partir desta divisão, a criação das instituições de defesa antecedentes ao CDS está situada na segunda fase, mais especificamente na década de 1940, em um contexto que abrange a II Guerra Mundial e seu fim, e o início da Guerra Fria.

Logo, é precisamente este contexto internacional, o qual se torna mais grave ao final dos anos 1930, que leva os EUA a uma postura de valorizar a cooperação em termos militares e a criar os pilares do Sistema Militar Interamericano (SMI). Este sistema inclui a Junta Interamericana de Defesa (JID), o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Pacto de Bogotá e, apesar de enfraquecido

³³ Para mais detalhes a respeito das quatro fases das relações interamericanas em defesa e segurança, ver: Abdul-Hak, 2013, p. 39.

frente as diferentes dinâmicas das chamadas ‘novas ameaças’, ainda está em vigor. É esse cenário de instituições hemisféricas o antecedente imediato da cooperação em defesa na América do Sul, algo que confere maior importância a iniciativa que ganhou formato regional com o CDS.

A JID foi criada em 1942, na Conferência do Rio de Janeiro, com o objetivo de planejar a defesa contra agressões externas no âmbito hemisférico. Seu caráter consultivo e político resultou em uma baixa capacidade de tomada de decisões vinculantes, apesar de promover um espaço formal de participação dos Estados latino-americanos e caribenhos na defesa do continente (PAGLIARI, 2006). Entretanto, é possível conceber este mecanismo como uma expressão da subordinação das forças armadas latino-americanas à visão estratégica dos EUA, além de ser uma forma de restringir a autonomia militar desses Estados (MARTINS FILHO, 1999).

O próximo pilar que passa a compor o Sistema Militar Interamericano é o TIAR, o qual é criado em 1947, mas suas origens estão na Conferência sobre os Problemas de Guerra e Paz quando da assinatura da Ata de Chapultepec (1945). Este documento, por meio de uma declaração de “Assistência Recíproca e Solidariedade Americana”, lançou as bases para a assinatura do TIAR, dois anos mais tarde, com o intuito de reafirmar a solidariedade hemisférica, além de enunciar princípios que seriam recolhidos também pela Carta da OEA (ARRIGHI, 2004). A novidade em termos de cooperação em defesa trazida com o Tratado foi o estabelecimento de um mecanismo de defesa coletivo entre os EUA e os demais países latino-americanos, cuja ideia principal era que se um Estado americano fosse atacado, seria formada uma frente comum para responder ao ataque, respaldada pela legítima defesa individual ou coletiva (PAGLIARI, 2006).

Conforme observado por Abdul-Hak (2013, p. 41), o fato de o TIAR ter poucas exigências práticas, como a não obrigatoriedade no fornecimento de tropas, demonstra a pouca relevância atribuída pelos EUA ao poder militar dos latino-americanos em situações de combate. Mais do que isso, este organismo explicita os reais objetivos dos EUA para o Sistema Militar Interamericano, os quais se restringiam a criar uma reserva de mercado bélico para contrapor a concorrência europeia e manter estável a ordem regional, de forma a facilitar a concentração de recursos militares estadunidenses em outras regiões, como Oriente Médio, Europa e Ásia Pacífico. Apesar de o Tratado haver sido invocado 19 vezes no período no qual esteve vigente, sua aplicação efetiva só se deu em 8 situações, além de haver ocorrido outras intervenções na América Latina que não foram amparadas. Um exemplo dessas intervenções,

cuja repercussão levou a uma perda de credibilidade do TIAR por parte dos latino-americanos, foi a Guerra das Malvinas (1982), quando os EUA se recusaram a apoiar um país do continente que estava sob ataque. A partir desta situação, foi inviabilizada a prerrogativa de invocar o Tratado como mecanismo de ajuda mútua do sistema interamericano (PAGLIARI, 2006).

Já ao final dos anos 1940, são adotadas a Carta da OEA e o Pacto de Bogotá, ambos em 1948. A OEA foi formada durante a Nona Conferência Interamericana, realizada em Bogotá, com o intuito de reafirmar o compromisso hemisférico com a segurança coletiva. A Organização segue as diretrizes acordadas no TIAR, algo importante institucionalmente, pois o fato de o Tratado ter sido anterior a própria OEA foi um elemento que comprometia seu funcionamento, ao considerar que houve a celebração de um tratado de defesa antes mesmo de haver sido formalmente constituída uma organização regional (XAVIER, 2010). Assim, inicialmente foram 21 Estados a ratificar a Carta da OEA, mas, posteriormente, todos os Estados do continente aderiram à instituição (ARRIGHI, 2004). Neste sentido, é importante ressaltar que Cuba foi excluída da OEA em 1962, devido ao seu alinhamento com a URSS. Tal situação só veio a mudar em 2009, quando a suspensão do país foi revogada durante a 39ª Assembleia Geral da OEA.

Por fim, também na Nona Conferência, foi adotado o Tratado Americano de Soluções Pacíficas, ou Pacto de Bogotá. O objetivo deste Tratado é obrigar que seja pacífica a resolução de controvérsias entre os Estados americanos, por meio de procedimentos que não envolvam a ameaça, o uso da força, bem como qualquer outra forma de coação. Logo, “a Carta deu o quadro institucional; o Pacto de Bogotá assegurou a solução pacífica das controvérsias; o TIAR, adotado anteriormente, proporcionou um quadro de defesa conjunta em caso de ataque” (ARRIGHI, 2004, p. 21). Assim, por meio desses quatro mecanismos instituídos ao longo dos anos 1940, o Sistema Militar Interamericano foi formulado de maneira a garantir que os conflitos entre os Estados americanos fossem resolvidos pacificamente.

Outrossim, durante a terceira fase das relações de defesa interamericanas (1950-1990), foi possível observar um enfraquecimento desses mecanismos, causado em grande medida pela incapacidade demonstrada pela OEA em controlar o emprego da força pelos próprios EUA. Situações como a invasão da República Dominicana (1965), a desestabilização da América Central (anos 1980), as intervenções armadas em Granada (1983) e no Panamá (1989), além da já mencionada Guerra das Malvinas (1982), tornaram possível questionar a validade do SMI (ABDUL-HAK, 2013). Por conseguinte, a partir dos anos 1990, ocorre uma tentativa de revitalização desse sistema, algo visto com a criação de mecanismos de caráter sub-regional de

segurança. Por meio do diálogo no âmbito regional, concluiu-se que a institucionalidade hemisférica perdeu força devido ao comportamento dos EUA, que a despeito da agenda multilateral, priorizava seus compromissos bilaterais com os demais países americanos e esvaziava o sentido e capacidade de ação daquelas instituições (PAGLIARI, 2006).

Logo, é possível depreender que foi este cenário forjado nos anos 1940 que possibilitou, mais tarde, a estruturação de um pensamento de âmbito regional na América do Sul em termos de defesa. A incapacidade demonstrada pelo SMI de oferecer respostas válidas às ameaças que passaram a compor a agenda de segurança do pós-Guerra Fria, abriu espaço para conceber outras maneiras possíveis de pensar os problemas em comum enfrentados regionalmente. Conforme assinalado por Cepik (2009, p. 230),

We part from the assumption that the already existing collective security system in the Americas, the Organization for the American States (OAS), is not sufficient for the current challenges and threats that are present in the continent. In this sense UNASUR draws a different approach from that which has already been assessed by the OAS: aiming at a more autonomous policy, it excludes the United States from South American security affairs by replacing the conflict resolution mechanisms of the OAS, therefore optimizing the recognition of South American interests³⁴.

Assim, numa lógica que buscava alternativas às formulações hemisféricas, há a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, a qual não deve ser considerada como processo de integração, mas sim como um fenômeno de cooperação regional, com muitos propósitos aglutinados e focada na concertação política (FUCCILLE, 2018). É no escopo desta instituição que é originado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), órgão que representa o esforço dos países-membros da UNASUL de promover a cooperação também em termos de segurança e defesa.

2.2.1 Cooperação ou integração?

É importante, portanto, compreender a diferença que reside entre os processos de integração e cooperação. A integração regional, por um lado, é um processo mais amplo, no qual os interesses dos Estados são redefinidos em termos regionais, ao invés de manterem

³⁴ “Partimos do pressuposto de que o sistema de segurança coletiva já existente nas Américas, a Organização dos Estados Americanos (OEA), não é suficiente para os desafios e ameaças atuais que estão presentes no continente. Nesse sentido, a UNASUL traça uma abordagem diferente daquela que já foi avaliada pela OEA: visando uma política mais autônoma, exclui os Estados Unidos dos assuntos de segurança sul-americanos, substituindo os mecanismos de resolução de conflitos da OEA, otimizando, assim, o reconhecimento dos interesses da América do Sul” (CEPIK, 2009, p. 320, tradução livre do original em inglês).

caráter puramente nacional, e o antigo conjunto de valores particulares nacionais é suplantado por um novo, maior e geograficamente delineado conjunto de valores (HAAS, 2004). Por outro lado, a cooperação é um processo definido pela coordenação política entre os atores envolvidos, que ajustam seus comportamentos com o objetivo de atingir expectativas em comum (KEOHANE, 1984). Por essa distinção é necessário cuidado ao caracterizar as instituições criadas regionalmente na América Latina, pois a grande maioria corresponde a processos de cooperação.

Além disso, outra diferença crucial deve ser observada entre a cooperação e a integração, no que tange ao enfraquecimento do processo. Na cooperação, há a possibilidade de abandono do acordo a depender da conveniência para o governo, ao passo que na integração é mais difícil isso ocorrer devido a inflexibilidade do processo, que pode gerar ônus e custos altos para o governo desistente³⁵. Isto é particularmente notável quando há um maior grau de institucionalização na estrutura em questão (MARIANO, 2015).

Dois elementos básicos podem ser inferidos do conceito de cooperação, os quais são o fato de que o comportamento de cada Estado está explicitamente dirigido na consecução de objetivos comuns e, de forma implícita, ocorre que todos os Estados obterão benefício ou ganho mútuo com a cooperação, ainda que nem sempre na mesma proporção (MILNER, 2011). Ambos os elementos condicionam a percepção dos resultados do processo ao longo prazo, pois por depender de um esforço coletivo, a coordenação política é negociada por meio de barganhas.

Neste sentido, ao pensar as composições institucionais da integração latino-americana há que se levar em conta a continuidade de um contexto de dominação por parte de uma potência externa, neste caso os EUA. A existência da hegemonia estadunidense resulta em receio por parte dos Estados da região de participar de instituições nas quais devem ceder soberania, pois tentam manter sua autonomia nacional, o que reflete na construção de desenhos institucionais não tão comprometedores e com pouco poder de agência (SANAHUJA, 2016). Essa característica pode ser percebida em todas as tentativas de aproximação entre os Estados da região e, por isso, é possível observar o forte caráter intergovernamental que predomina no âmbito institucional. Contudo, em razão da condição histórica, observa-se que tal caráter deve ser entendido mais como um sintoma, do que como uma causa propriamente dita dos desenhos institucionais.

³⁵ Exemplos atuais dessa diferença marcante podem ser observados em duas situações: (1) na dificuldade encontrada pelo Reino Unido para deixar a União Europeia em boas condições, ou seja, com um bom acordo para o *Brexit*; (2) na facilidade com que os Estados de Brasil, Argentina e Equador se retiraram da UNASUL.

A intervenção direta do executivo, característica do intergovernamentalismo, produz consequências determinantes sobre o processo, as quais são condicionadas também pelo formato do governo, seja ele parlamentar ou presidencial. Assim, por depender das preferências e afinidades de cada governo nacional e pela rotatividade do executivo, muitas iniciativas são enfraquecidas e por vezes até desfeitas. Contudo, não se deve pensar que os processos de integração ou cooperação neste formato dependem exclusivamente das vontades dos governantes, essa é uma percepção enganosa e simplista ao considerar a complexidade legislativa dos Estados. Mas no caso específico da América do Sul, é inegável que o forte papel exercido pelo executivo tem sido a melhor opção (MALAMUD, 2004).

Assim, a preferência por um modelo regional que priorize a dinâmica intergovernamental, conforme é possível visualizar na América do Sul, resulta em uma consequência de dupla face, pois, ao mesmo tempo, faltam regras legais comuns e obrigatórias, que geram uma maior dificuldade no processo de tomada de decisão, o qual passa a ser fraco e incapaz de chegar a resolução de controvérsias. Ainda, há que se considerar que

La preferencia por procesos de toma de decisiones bajo la regla de la unanimidad significa muy bajos niveles de efectividad, falta de credibilidad, e incertidumbre legal. Los esquemas de integración han sido también afectados por el rechazo a establecer instituciones fuertes. Un slogan común en algunos gobiernos latinoamericanos es “nosotros no queremos burocracias como las de Bruselas”; pero la realidad de las instituciones regionales existentes sugiere que es peor no tenerlas o crear instituciones sin el poder o los recursos para trabajar satisfactoriamente³⁶ (SANAHUJA, 2012, p. 28).

Por outro lado, a predominância do modelo intergovernamental pode ser entendida também como uma espécie de recusa às organizações multilaterais de governança regional, ao considerá-las apenas instrumentos úteis para melhorar a gestão da globalização, bem como sua governabilidade. Uma maior confiança no papel do Estado pode ser percebida como mecanismo de defesa colocado frente aos efeitos da globalização, algo que não se restringe à América do Sul, mas demonstra perda de confiança no potencial dos processos de integração.

³⁶ “A preferência por processos de tomada de decisão pela regra da unanimidade significa níveis muito baixos de efetividade, falta de credibilidade e incerteza legal. Os esquemas de integração também têm sido afetados pela recusa em estabelecer instituições fortes. Um slogan comum em alguns governos latino-americanos é “nós não queremos burocracias como as de Bruxelas”; mas a realidade das instituições regionais existentes sugere que é pior não as ter, ou criar instituições sem o poder ou os recursos para funcionar satisfatoriamente” (SANAHUJA, 2012, p. 28, tradução livre do original em espanhol).

2.2.2 A dinâmica dos diferentes modelos de regionalismo latino-americano

Os antecedentes da atual situação de integração na América Latina podem ser divididos em dois momentos principais: o primeiro momento, de 1990 a 2005, é identificado com características do chamado ‘regionalismo aberto’; enquanto o segundo momento, de 2005 a 2015, chamado de ‘novo regionalismo’ é caracterizado por estratégias e acordos pós-liberais. Diante disso, é preciso antes definir o que se considera regionalismo e, neste caso, é utilizado o conceito proposto por Fawcett (2004), que explica regionalismo como uma política por meio da qual atores estatais e não-estatais cooperam e coordenam estratégias dentro de uma região específica.

O regionalismo aberto, por meio de estratégias econômicas liberais, priorizava a integração negativa, ou seja, medidas como a eliminação de barreiras de comércio, frente a agenda positiva, que se refere de fato à construção de instituições, normas e políticas comuns em prol da governança regional. Assim, permeado por uma escassa densidade institucional, que resultou em um alto teor intergovernamental, observou-se a força da diplomacia presidencial, o peso do nacionalismo, bem como a falta de provisões legais no ordenamento interno. Os resultados positivos, portanto, se deram em termos comerciais, com o crescimento do comércio intrarregional (SANAHUJA, 2007).

Tal contexto tornou favorável a criação do Mercosul, em 1991, por meio do Tratado de Assunção. Este, uma união aduaneira, buscava melhorar a capacidade competitiva internacional da região e, por isso, contava com baixos níveis de proteção externa. Os assuntos de segurança e defesa são exemplos de temas que não foram pensados no âmbito do Mercosul, pois a exceção da Declaração Política do Mercosul como Zona de Paz (1998) e dos planos de Segurança para a Tríplice Fronteira (1998) e Cooperação e Assistência Recíproca para a Segurança Regional (1998), não houve maior institucionalização para avançar na cooperação dessas temáticas³⁷ (FRENKEL, 2019). Entretanto, o bloco enfrentou duas crises (2001-2002 e 2008), as quais somadas à recessão econômica de 1997-2002³⁸, demonstraram a fragilidade institucional que marcava os processos de integração frente a instabilidades econômicas e choques externos e, ainda, a incapacidade das normas comuns diante das respostas unilaterais (SANAHUJA, 2016).

³⁷ Flandes (2004) defende que a razão pela qual não houve um aprofundamento nas tentativas de cooperação em defesa se deve à tendência observada na região de cooperar bilateralmente em temas militares, em detrimento de priorizar a integração sub-regional.

³⁸ No período de 1997 a 2002, “a sucessão de problemas que abalaram os mercados financeiros globais, começou com uma crise cambial de mercados emergentes e terminou com o estouro da bolha tecnológica” (PUTNAM; NORLAND, 2018).

Neste sentido, uma avaliação geral permite assimilar os avanços trazidos pelo modelo de regionalismo aberto como resultantes da forma com que este foi implementado, a qual foi seletiva e parcial. Tal afirmação se baseia no fato de que apesar da ampliação da agenda de integração na América Latina, o setor concernente à liberalização comercial ainda foi privilegiado, algo evidenciado diante da grande quantidade de áreas de livre comércio estabelecidas durante os anos 1990, as quais, contudo, não foram suficientes para derrubar tarifas alfandegárias e retirar exceções de tributação sobre determinados produtos. Ademais, a parcialidade nos temas abarcados pela agenda de integração, ao ignorar questões de assimetrias sociais e territoriais, é mais um exemplo do enfoque comercial que marcou o período do regionalismo aberto (SANAHUJA, 2012).

Logo, a partir de 2003, é possível perceber sinais de esgotamento no modelo de regionalismo usado até então, muito devido à ascensão de governos progressistas na América do Sul. O regionalismo aberto dá lugar ao novo regionalismo e suas ferramentas, as quais, em certa medida, resgatam algumas das estratégias liberais, como acordos pós-hegemônicos e acordos com as grandes potências europeias e os EUA, além de incluir a área Ásia-Pacífico em seu círculo de interesse. Diferente do liberalismo ortodoxo que dominou as relações, sobretudo nos anos 1990, o novo regionalismo se abre para opções mais flexíveis e heterodoxas, preocupadas com o desenvolvimento e suportadas por um dos ciclos mais favoráveis da história econômica da região (TUSSIE, RIGGIROZZI, 2012; SANAHUJA, 2016).

Em consonância com fatores externos, que levaram a uma perda de interesse por parte dos EUA na América do Sul enquanto região de prioridade, houve um espaço vazio que permitiu o avanço na busca por maior autonomia do subcontinente, o qual foi preenchido pela rejeição das novas lideranças progressistas que chegaram ao poder na década de 2000 ao unilateralismo promovido pelo governo Bush (2001-2009) (SERBIN, 2011).

Portanto, os novos governantes progressistas que assumem o poder a partir de 2003³⁹, optam por alternativas pós-liberais, o que foi refletido nos processos de integração regionais existentes até então, mas também redundou na criação de novas instituições com perfil diferente daquelas já existentes. Instituições como Mercosul e CAN foram reformadas como marcos de governança multinível, ao incorporarem algumas das características do novo regionalismo. Isto,

³⁹ “Foi inegável a ocorrência de uma onda de governos originados a partir das esquerdas na América Latina, começando com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998, e seguindo com a chegada ao governo de candidatos de esquerda ou centro-esquerda em quase todos os países da América do Sul (com exceção da Colômbia) e em diversos países da América Central – fenômeno único na história da região” (SILVA, 2018, p. 166).

porém, não tirou seu foco das áreas econômica e comercial, mas conferiu uma ampliação das agendas e maior perfil político (SÖDERBAUM; SHAW, 2003).

Desta forma, o modelo de regionalismo pós-liberal se apresentou no sentido contrário ao das políticas neoliberais oriundas do Consenso de Washington, ao rejeitar não apenas as políticas propostas por tal acordo, mas também suas principais instituições, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ainda, foi priorizado um viés de ação que conta com um Estado forte e eficiente, o qual possa integrar instituições funcionais que tenham a capacidade de balancear o poder exercido na região por atores externos, como os EUA e as entidades financeiras. Tal modelo apontou para uma estratégia que identifica no Estado desenvolvimentista⁴⁰ um ator fundamental para o aprofundamento da regionalização (SERBIN, 2010).

Assim, o antigo modelo desenhado de regionalismo foi repensado, de forma a avançar numa integração para além da cooperação no setor comercial, embora sem realizar o oportuno debate acerca da necessidade de reforçar a capacidade de agência dos órgãos a nível regional, ao considerar a forte influência intergovernamental na região. Como expoentes dessa mudança na lógica institucional da América do Sul devem ser destacadas a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) e, posteriormente, a UNASUL, as quais, a despeito de representarem um novo estágio no entendimento da concertação política regional, não podem ser consideradas iniciativas de integração.

Sobre a ALBA-TCP, é importante mencionar que esta iniciativa foi apresentada como uma alternativa às tentativas de integração regional baseadas no regionalismo aberto e com vistas a exportação, a qual teve suas origens no projeto político socialista iniciado em 1999, pelo então presidente venezuelano Hugo Chávez, e foi lançada em 2004. Tal projeto veio a contrariar abertamente a proposta estadunidense da Associação de Livre Comércio para as Américas (ALCA), ao pensar a integração sob uma ótica não restrita à dimensão econômica-comercial, mas sim, capaz de articular questões de natureza político-social, sob princípios de cooperação, solidariedade e complementariedade (FRITZ, 2007).

Desta forma, o primeiro país a aderir a Aliança foi Cuba, em 2004. Posteriormente, a partir do ano de 2006, com a adesão da Bolívia ao grupo, foi incorporado ao projeto inicial da ALBA o Tratado de Comércio dos Povos, algo sugerido pelo Movimiento al Socialismo (MAS)

⁴⁰ O conceito de Estado desenvolvimentista “vai além de políticas governamentais pró-desenvolvimento; portanto não é redutível aos indicadores de êxito de suas econômicas. [...] Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista são duas faces de um projeto transformativo amplamente compartilhado, não somente pelas elites políticas e governamentais, mas pelos diferentes atores econômicos e sociais” (DINIZ, 2013, p. 10). Para um maior aprofundamento teórico ver Weiss (2003) e Evans (2010).

de Evo Morales, então recém-eleito na Bolívia, o que transformou a Aliança em ALBA-TCP. Nos anos seguintes à criação da ALBA-TCP sucessivos governos de esquerda, principalmente na América Central, aderiram a proposta do grupo, de uma visão solidária para a integração latino-americana. Sob os objetivos centrais de combate à pobreza e incentivo ao desenvolvimento social, a forma de atuar do grupo de países se materializa em tratados de cooperação concretos, os quais são em grande medida impulsionados pela riqueza petrolífera venezuelana (ROSA, 2011).

Atualmente, a organização conta ao todo com oito países, os quais são: Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica, Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas. O último país a deixar a ALBA-TCP foi o Equador, que teve sua saída anunciada pelo chanceler equatoriano José Valencia em agosto de 2018, sob a justificativa de não concordar com a atuação do governo venezuelano perante a crise humanitária que se instaurou naquele país.

Por fim, de maneira similar à proposta da ALBA-TCP está a UNASUL, que é objeto de descrição da próxima seção deste capítulo e parte fundamental para a compreensão do desenvolvimento da lógica de governança regional na América do Sul.

2.3 União de Nações Sul-Americanas: um novo olhar sob a cooperação

A criação da União de Nações Sul-Americanas ocorreu durante a mudança observada na dinâmica do regionalismo na América do Sul a partir dos anos 2000. A iniciativa dos países da região em buscar maior autonomia frente a presença estadunidense nas instituições regionais se tornou factível em alternativas como a ALBA-TCP e, principalmente, a UNASUL. Esta última, que num primeiro momento conta com grande força política, demonstra potencial de aprofundamento num projeto político de integração, de forma a responder aos desafios da globalização para o subcontinente.

Neste sentido, ficou evidenciada a necessidade sul-americana de pensar uma estratégia capaz de contrabalancear a influência dos EUA na região, principalmente ao considerar a instalação de uma base militar no Equador, bem como a implantação do plano Colômbia, ambas ações bilaterais na região andina, no início dos anos 2000, por parte dos EUA, que não foram recebidas com satisfação por alguns governos sul-americanos (FAWCETT, 2005; MONTEIRO, 2014). Portanto, nesse período é possível verificar a existência de um multilateralismo regional pós-hegemônico, o qual buscava facilitar ações de âmbito

intergovernamental, mas também fazer frente as tendências estadunidenses de interferir nas questões regionais da América do Sul (SALTALAMACCHIA, 2014).

Logo, o esforço que culminou com a criação da UNASUL conta com um elemento importante de conscientização, por parte das classes governantes locais, a respeito de uma mentalidade de ruptura com a tradicional tendência interpretativa de fragmentar o subcontinente. Deve-se destacar ainda que a ocorrência de uma maioria de governos de cunho social-progressista na região, é também um elemento importante na compreensão da criação da UNASUL. Porém, apesar de significar a busca por mudanças reais no significado dos processos regionais para a América do Sul, a institucionalidade do organismo não se consolidou de maneira forte o bastante para alterar o *status quo* da região, e equalizar as latentes assimetrias existentes entre os países (ZURITA, 2009).

Desta forma, a articulação que deu origem à UNASUL foi baseada em componentes políticos, pensada para absorver também os temas de matriz econômica, mas principalmente para ir além dessa esfera. Essa decisão estritamente política foi representativa para a regionalização sul-americana, na medida em que rompeu com uma história de tentativas de integração cujas prioridades eram a área comercial, como nos exemplos da ALALC, ALADI, Mercosul, ALCA e CAN (NAFALSKI, 2010).

É importante destacar nesse contexto, que o formato institucional percebido nas alternativas de regionalização latino-americanas de cunho político, da mesma forma que aquelas anteriores de cunho econômico, tem um baixo nível de institucionalização em sua estrutura, característica esta que deve ser analisada sob uma perspectiva diferente daquela pensada para a integração europeia. No caso europeu, molduras que priorizavam o supranacionalismo foram usadas de maneira a evitar a reincidência de guerras entre os Estados de um mesmo continente, o que difere substancialmente da situação da América do Sul, onde se entende a funcionalidade do multilateralismo como uma oportunidade de concertação econômica ou, no caso da UNASUL, política (SALTALAMACCHIA, 2015).

Por um lado, ao entender o modelo institucional da UNASUL como uma tentativa de não seguir aqueles padrões de integração estabelecidos, como no exemplo do Mercosul, cabe perguntar se esta nova forma de regionalismo buscada na América do Sul terá a organicidade, sistematização e burocracia necessárias ao pleno funcionamento da organização. Por outro lado, fica também a inquietação sobre a possibilidade de essa escolha institucional significar a tentativa de uma nova arquitetura de solidariedade sul-americana, por se constituir de ferramentas diferentes daquelas propostas em modelos neoliberais. Porém, é fato que uma

novidade importante em termos de aprofundamento da regionalização veio a aparecer, a qual seja a incorporação da temática de segurança e defesa à pauta da UNASUL (DIAMINT, 2013), algo que ainda não tinha sido pensado sob a ótica da cooperação sul-americana, salvo na débil tentativa por parte da ALBA-TCP em lançar forças armadas conjuntas na região⁴¹.

2.3.1 Contexto político de formação da UNASUL

Para entender a estrutura institucional que caracteriza a União das Nações Sul-Americanas, bem como seu papel em termos de segurança e defesa na região da América do Sul, é necessário antes compreender o contexto político à época da articulação para sua formação. Os antecedentes mais recentes que compõem tal contexto se situam nos anos 2000, quando mudanças importantes ocorrem no cenário internacional no sentido de criticar a globalização e a ordem político-econômica daquele momento, como as críticas ao Consenso de Washington (1999), e, no Brasil, o Primeiro Fórum Social Mundial (2001), organizado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Associação pela Tributação das Transações Financeiras para Ajuda aos Cidadãos (ATTAC) (SANCHÉZ, 2015).

Neste sentido, a deterioração socioeconômica que se estabeleceu na década de 1990 em decorrência das medidas neoliberais em vigor, encontrou resposta na paulatina ascensão de governos identificados com as questões sociais a partir dos anos 2000 na América do Sul, algo apontado pelos estudiosos como onda rosa, primavera sul-americana, entre outros, pelo fato de estes governos possuírem características progressistas, identificados com a esquerda ou centro-esquerda. Esta resposta teve início com a eleição de Hugo Chávez na Venezuela (1999) e, seguiu com Lula da Silva no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005), Evo Morales na Bolívia (2006), Rafael Correa no Equador (2007) e Fernando Lugo no Paraguai (2008) (FUCCILLE, 2014, p. 113).

As consequências dessa nova onda de governos foram sentidas tanto em âmbito doméstico, quanto no plano internacional. Na dimensão doméstica, foram implementadas políticas econômicas de cunho intervencionista, além de diferentes políticas sociais, as quais resultaram em milhões de pessoas que deixaram a situação de pobreza extrema. No plano internacional, a adoção de políticas externas que priorizavam a autonomia foi a principal marca desses governos, ao buscar construir um regionalismo de caráter político e heterogêneo (NERY, 2016).

⁴¹ Esta iniciativa será detalhada na próxima seção deste capítulo.

Logo, precisamente no ano 2000, ocorreu em Brasília uma reunião de presidentes da América do Sul, convocada pelo então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que foi um evento marcante, pois veio a reunir pela primeira vez todos os presidentes da região exclusivamente, ou seja, não houve a participação de nenhum Estado externo. Esta primeira cúpula resultou na criação de uma Zona de Paz Sul-Americana, algo importante, pois aproximou os Estados andinos dos Estados do Mercosul e contribuiu para um pensamento geopolítico em termos de América do Sul. Ainda, foram lançadas nesta cúpula as bases para a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)⁴² (MONTEIRO, 2014).

Assim, a substancial transformação no cenário político sul-americano teve impacto direto para que fosse possível pensar a criação de instituições com um perfil diferente daquele predominante até então. Neste contexto, ao buscar alternativas para promover uma real aproximação entre os países da América do Sul, dois projetos principais de instituições foram apresentados pelas lideranças de Brasil e Venezuela, o que levou a uma série de cúpulas presidenciais, bem como conversas paralelas e negociações bilaterais, cujo resultado foi o estabelecimento da UNASUL.

Apesar da disputa histórica por poder na região ser entre Brasil e Argentina, os laços construídos no âmbito do Mercosul aproximaram as duas potências regionais⁴³. Isto dirimiu o clima de rivalidade, ao mesmo tempo em que a Venezuela passou a se destacar na tentativa de financiar iniciativas de âmbito regional, pois vivia um período de bonança graças ao alto preço dos barris de petróleo, que permitiu uma capacidade econômica mais forte (PEDROSO, 2015). Portanto, dois projetos de integração concorrentes foram lançados, algo que contribuiu de certa forma para uma perda de força nos ímpetus da integração, ao evidenciar as dificuldades entre as lideranças nacionais para encontrar um projeto comum.

Por parte da Venezuela, o projeto de integração bolivariano lançado possuía uma tônica geopolítica, ao ser marcado por um conteúdo anti-imperialista, antiamericano e que se contrapunha à hegemonia estadunidense na América Latina em geral. Ademais, o objetivo era tornar a região um polo de poder capaz de se opor às medidas neoliberais. Por sua vez, o Brasil apresentou uma proposta voltada para o desenvolvimento da região, ao priorizar avanços em

⁴² A IIRSA foi a primeira instituição formada pelos doze países da América do Sul, criada no ano 2000. O principal objetivo da instituição era promover o aprimoramento da infraestrutura na América do Sul, de forma a interligar fisicamente as principais regiões econômicas. No ano de 2009, a IIRSA é incorporada à UNASUL por meio do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Para mais informações sobre os dez primeiros anos de funcionamento da IIRSA ver Honório (2013).

⁴³ Para uma compreensão mais aprofundada sobre as relações Brasil-Argentina ver Saraiva (2012) e Merke (2008).

áreas que pudessem contribuir para o incremento socioeconômico, como energia e logística, além de reforçar a dimensão política (PEDROSO, 2015).

O resultado dessa divergência de interesses foi uma tensão a respeito das características da nova instituição sul-americana, o que gerou dificuldades em termos de construção de consensos. A percepção destoante entre os governos de Brasil e Venezuela a respeito da função e efetividade da UNASUL, significou um impasse nas negociações por parte de Chávez, o qual a equipe diplomática brasileira, principalmente na figura do chanceler Celso Amorim, buscou dirimir por meio de conversas de bastidores. Contudo, mesmo sob um ambiente de incerteza quanto ao desenho institucional do novo organismo, foi possível lançar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), no ano de 2004, por meio da Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações, na III Cúpula Presidencial da América do Sul (NAFALSKI, 2010).

Finalmente, após superadas as divergências sobre o desenho institucional por meio de sucessivos encontros entre os países sul-americanos nos anos de 2005 e 2006⁴⁴, alterou-se também o nome da organização, por sugestão de Hugo Chávez, o qual passou a ser a União de Nações Sul-Americanas, algo que serviria para reforçar o valor político da iniciativa. Logo, além de ser apenas uma alteração estética, a partir de 2007 a UNASUL passou a ser dotada de personalidade jurídica, e, portanto, possui o status de organismo internacional (STELLA, 2012).

Neste sentido, a despeito dos avanços em termos de cooperação regional, as reais pretensões por trás da proposta da UNASUL evidenciam a importância da América do Sul para a política externa brasileira, pois para o Brasil a vinculação com a América Latina representava maior dificuldade em negociações comerciais com os EUA, o que levou o país a buscar um distanciamento do âmbito latino-americano, para então dar mais ênfase ao espaço sul-americano. Assim, a UNASUL representa a estratégia de inserção internacional construída pela política externa brasileira, ao considerar a integração regional como o melhor caminho para tal inserção. Há que se observar, contudo, que a despeito de ter sido uma iniciativa lançada pelo Brasil, as dinâmicas no interior da instituição se acomodaram ao jogo político entre os doze países membros, ou seja, a despeito da tentativa brasileira de liderança, a UNASUL atuava sob

⁴⁴ Após o lançamento da CASA, em 2004, os Estados membros se reuniram oficialmente no ano de 2005 para a I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, no Brasil, e para tomar a decisão que criou a Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americana, no Uruguai. No ano de 2006, houve a II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, da qual resultou a Declaração de Cochabamba, importante por estabelecer as prioridades da integração e semear a proposta de uma união de nações sul-americana (MONTEIRO, 2014).

uma dinâmica própria, a qual não necessariamente estava atrelada às vontades do Brasil (SARAIVA, 2009, DIAMINT, 2013).

Por fim, é necessário destacar a importância de uma instituição nos moldes da UNASUL na região de direta influência dos EUA, ao considerar que o principal objetivo da política externa estadunidense é impedir o desenvolvimento de um polo de poder na região sul-americana capaz de desafiar sua hegemonia hemisférica. Desta forma, fica evidente o interesse por parte dos EUA em manter a América Latina, mas principalmente a América do Sul, fragmentada, para que a integração e a aproximação entre os países da região possam ser dificultadas, o que facilita a manutenção da influência estadunidense e contribui para diminuir a autonomia do subcontinente (NERY, 2016).

2.3.2 Estrutura e desenvolvimento da UNASUL

A partir da ratificação do Tratado Constitutivo da UNASUL, o qual foi firmado em Brasília pelos doze países da América do Sul no ano de 2008, ficou estabelecido o documento legal que respalda o funcionamento da instituição e resguarda também o reconhecimento da personalidade jurídica internacional (UNASUL, 2008, art. 1). É interessante notar que, ainda no preâmbulo do Tratado, é explicitamente reconhecido o êxito de outros processos regionais, os quais sejam o Mercosul e a CAN, que são incluídos na persecução da integração sul-americana. O documento é resultado de discussões e debates que contemplaram também os acordos anteriormente firmados⁴⁵ e estabelece como objetivo

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

Como objetivos específicos, são enumerados 21 elementos no artigo 3º, que variam desde a erradicação do analfabetismo e acesso universal a uma educação de qualidade, até a consolidação de uma identidade sul-americana de defesa, mas grande parte destes já havia aparecido em declarações anteriores. O artigo 4º define os órgãos da instituição, os quais são o

⁴⁵ As reuniões de chefes de Estado no âmbito sul-americano anteriores a 2008, a saber em Cuzco (2004), Brasília (2005), Cochabamba (2006), Ilha Margarida (2007) e Brasília (2008) foram fundamentais para o resultado final do Tratado Constitutivo.

Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; Conselho de Delegadas e Delegados e Secretaria Geral (UNASUL, 2008, art. 4). No artigo 5º fica explicitada a possibilidade da convocação de Grupos de Trabalho, Reuniões Ministeriais Setoriais ou Conselhos de nível ministerial caso seja necessário, com o intuito de auxiliar os órgãos no cumprimento de mandatos e recomendações (UNASUL, 2008, art. 5).

A continuação, os artigos possuem caráter descritivo, ao dispor sobre as funções de cada órgão da UNASUL. Assim, o artigo 6º lista as atribuições do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, dentre as quais está o estabelecimento das diretrizes políticas e dos planos de ação do processo de integração (UNASUL, 2008, art. 6), ao passo em que o artigo 7º discorre sobre a Presidência Pro Tempore, a qual “será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais”, além de representar a instituição em eventos internacionais (UNASUL, 2008, art. 7). Sobre o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o artigo 8º descreve dez atribuições específicas deste órgão, mas cabe destacar a coordenação de “posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana”, bem como a promoção do “diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional” (UNASUL, 2008, art. 8 c, d). No artigo 9º fica determinada a estrutura do Conselho de Delegadas e Delegados, a qual dispõe sobre a promoção de “espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana” (UNASUL, 2008, art. 9 g), entre outros itens. O último elemento listado, a Secretaria Geral, aparece descrita no artigo 10º como órgão que “executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos” (UNASUL, 2008, art. 10). Outro ponto importante sobre a Secretaria Geral é que fica explicitado no Tratado que “será garantida uma representação equitativa entre os Estados membros, levando-se em conta, na medida do possível, critérios de gênero, de idiomas, étnicos e outros” (UNASUL, 2008, art. 10).

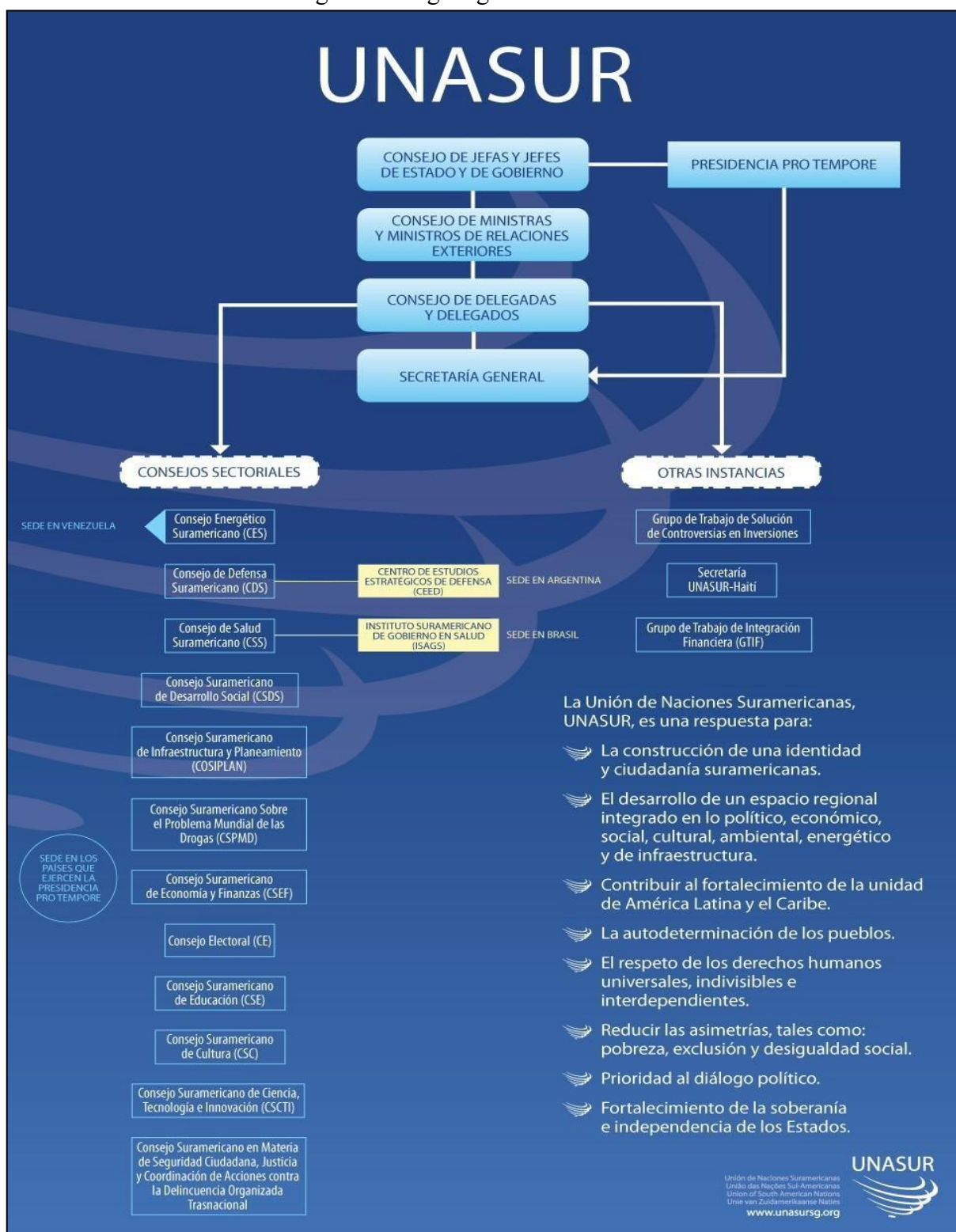
Ficam definidas como fontes jurídicas, além do Tratado Constitutivo, os acordos, decisões, resoluções e disposições dos órgãos da UNASUL (UNASUL, 2008, art. 11). Ainda, o artigo 12º determina o consenso como forma de adoção de todas as normativas da instituição, o que reforça seu teor intergovernamental. Sobre o financiamento, o artigo 16º afirma que o orçamento ordinário é baseado em cotas diferentes para cada Estado Membro, as quais levam em conta a “capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade” (UNASUL, 2008, art. 16). O fracasso na formação de um Parlamento

Sul-Americano⁴⁶, conforme disposto no artigo 17º, é outro elemento que corrobora o formato intergovernamental, pois demonstra o tradicional impasse existente entre os países da região no que tange a transferência de soberania. O artigo transitório, último artigo do Tratado, também versa sobre o Parlamento Sul-Americano, o qual em teoria seria sediado em Cochabamba, na Bolívia (UNASUL, 2008).

A seguir, é possível observar na figura 5 o organograma estrutural da UNASUL, o qual inclui os órgãos da UNASUL, conselhos setoriais, entre eles o Conselho de Defesa Sul-Americano, bem como outras instâncias, como grupos de trabalho.

⁴⁶ Para um maior aprofundamento sobre o fracasso da formação do Parlamento Sul-Americano, bem como comparações com a situação do Parlasul e do Parlamento Andino, ver Montero (2013).

Figura 5 - Organograma da UNASUL



Fonte: Secretaria Geral da UNASUL (2013).

O Tratado Constitutivo da UNASUL deve ser entendido como produto de uma longa série de negociações entre os países sul-americanos, cujas pretensões vão muito além de questões exclusivamente técnicas ou econômicas. Temas outrora marginalizados na agenda de

integração da região, foram retomados por meio da construção de novas prioridades, mas também foram incorporados aspectos que já haviam aparecido em outros organismos multilaterais da região, como a função da Secretaria Geral, os mecanismos de grupos de trabalho setoriais, além do Parlamento Sul-Americano. Sobre o Parlamento, é importante notar que o fracasso na criação dessa instância legislativa não deve ser considerado um problema central da instituição, pois este não era o fim prioritário buscado pelos Estados membros com a conformação da UNASUL (CARDONA, 2008; SÁNCHEZ, 2015).

A construção de consensos no interior da instituição, pese embora seja dificultosa devido à necessidade de aprovação por parte de cada um dos doze países membros, assegura a representatividade por igual entre todos, algo relevante ao pensar a integração sul-americana em que há países de tamanho e proporção tão diferentes, como por exemplo Uruguai e Brasil. Assim, nenhuma decisão pode ser tomada se houver um Estado em desacordo, e isto garante que todos os países participarão dos processos decisórios. Ademais, se a fórmula do consenso não tivesse sido adotada, muito provavelmente a assinatura do Tratado não haveria sido possível (SOLÓN, 2008).

Os conselhos setoriais criados no âmbito da UNASUL, os quais são respaldados pelo artigo 5º, demonstram a gradual formatação institucional durante o processo. Neste sentido, os conselhos representam uma nova prática no âmbito da integração regional, ao buscar o autoconhecimento da região por meio da proximidade com especialistas em áreas consideradas prioritárias, o que permite maior eficácia na construção das políticas voltadas a essas áreas. São criados doze conselhos, mas apenas o Conselho Energético Sul-Americano⁴⁷, cuja sede fica na Venezuela, consta no texto do Tratado Constitutivo, devido a sua criação ter sido no ano anterior a assinatura do Tratado (CARVALHO, 2013).

Desta forma, a criação dos conselhos setoriais contribui com o intuito planteado pela UNASUL, o qual seja promover um aprofundamento nos níveis de cooperação para além dos indicadores econômicos, ao ampliar a participação da sociedade civil na instituição. O entendimento de que não apenas os chanceleres e chefes e chefes de Estado deveriam ser autoridades da instituição, contribuiu para que os conselhos contassem com especialistas capazes de realizar diagnósticos sobre a situação de determinados temas caros ao processo de cooperação, bem como com os ministros responsáveis por esses assuntos nos países (CARDONA, 2008). Assim, foram criados o Conselho Energético Sul-Americano (2007),

⁴⁷ O Conselho Energético Sul-Americano foi criado na mesma reunião em que foi alterado o nome da instituição de CASA para UNASUL, no ano de 2007, por meio da Declaração de Margarita.

Conselho de Defesa Sul-Americano (2008), Conselho de Saúde Sul-Americano (2008), Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (2009), Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (2009), Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas⁴⁸ (2010), Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (2010), Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação⁴⁹ (2012), Conselho Sul-Americano de Educação (2012), Conselho Sul-Americano de Cultura (2012), Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional (2012) e Conselho Eleitoral da UNASUL (2012).

As percepções discutidas no âmbito dos conselhos resultam em informes periódicos, os quais são apresentados por parte dos altos funcionários setoriais ao Conselho de Delegadas e Delegados. Ainda, os ministros de cada setor devem passar seus acordos pelo mecanismo do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o que torna possível manter a autonomia relativa de cada setor e, também, confere coerência ao processo (CARDONA, 2008). A estruturação de conselhos específicos para pensar áreas substanciais ao desenvolvimento demonstra uma maturidade institucional na UNASUL. Especificamente em relação às questões de segurança e defesa, a diferenciação feita entre conselhos para pensar problemáticas de segurança cidadã e drogas, bem como cooperação em defesa, favorece o aprofundamento de estratégias específicas para cada fim.

Destarte, a próxima sessão tem como foco principal o Conselho de Defesa Sul-Americano, o qual faz parte de uma incipiente tentativa de pensar a lógica da defesa em termos regionais e significa, portanto, um processo de cooperação mais robusto.

2.4 Cooperação em defesa no âmbito da América do Sul

Ao considerar a natureza da UNASUL enquanto um fórum de coordenação e concertação política, o objetivo de expandir as áreas nas quais se coopera aparece de forma orgânica. Como detalhado na sessão anterior, a criação de conselhos setoriais movimentou as

⁴⁸ Inicialmente, no ano de 2009, a questão do narcotráfico foi abordada na UNASUL no âmbito do Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico. Contudo, ainda nas primeiras reuniões, os especialistas perceberam que o problema deveria ser enfrentado sob uma perspectiva mais ampla, ao considerar não apenas o narcotráfico, mas também a questão do consumo. Por esta razão, o nome foi alterado em 2010 e passou a ser Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CARVALHO, 2013).

⁴⁹ No ano de 2009, foi criado o Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI). Após ter seu estatuto aprovado em 2010, o COSECCTI foi derogado e transformado em três outros conselhos, devido ao entendimento de que cada tema deveria ser tratado separadamente e com a devida profundidade. Os conselhos originados do COSECCTI são o Conselho Sul-Americano de Ciência Tecnologia e Inovação, Conselho Sul-Americano de Educação e Conselho Sul-Americano de Cultura (CARVALHO, 2013).

engrenagens que permitiram dar uma nova dimensão ao projeto, ao analisar separadamente áreas que poderiam estruturar o aprofundamento da integração. Dentre as áreas priorizadas estão a segurança e defesa, as quais são pensadas no âmbito de três conselhos diferentes, de forma a separar a problemática da segurança cidadã das questões de defesa. Assim, a possibilidade da cooperação em defesa entre os Estados membros, bem como as inflexões e peculiaridades do tema são discutidas no Conselho de Defesa Sul-Americano, o qual deve ser entendido como o produto das modificações no tabuleiro do cenário internacional com o fim da Guerra Fria.

No caso da América do Sul, este novo cenário se difere em grande medida daquele experimentado entre as décadas de 1960 e 1980, quando predominavam os governos ditatoriais na região e havia uma forte presença dos EUA na determinação do que deveria ser entendido como ameaça. Naquela época, a incipiente cooperação em assuntos de defesa foi provocada por dois fatores principais, os quais sejam os processos de redemocratização e a busca por alguma autonomia frente as imposições estadunidenses. Neste sentido, a determinação da ameaça comunista como principal inimigo a ser combatido em decorrência da Guerra Fria, diminuiu a possibilidade de eclosão de conflitos interestatais na região e, ao mesmo tempo, elevou a percepção das rivalidades geopolíticas entre os governos, o que resultou em um clima de instabilidade que obstaculizou a cooperação em defesa nos anos seguintes (SOARES, 2008).

Assim, o desenrolar da Guerra Fria restringe o relacionamento entre os EUA e a América do Sul aos temas de segurança e defesa, mais especificamente à defesa das rotas marítimas no Atlântico Sul e à contenção interna da subversão (CABRAL, 2013), ao passo em que o sistema interamericano de segurança hemisférica é estabelecido. Nesse sistema, é importante destacar, a partir dos anos 1940, a criação da Junta Interamericana de Defesa (JID), bem como do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), organizações empregadas para institucionalizar a agenda de segurança hemisférica durante a ordem bipolar a serviço dos interesses estadunidenses, o que significava, principalmente, afastar a ameaça do comunismo.

Ademais, com o intuito de assegurar a influência estadunidense sobre os países sul-americanos, foi elaborada também a Doutrina de Segurança Nacional, segundo a qual o inimigo a ser combatido deixava de ser externo e passava a ser interno, ou seja, a lógica da ameaça comunista era transferida para o âmbito doméstico. Essa doutrina foi exportada para todos os países do continente americano durante os anos da Guerra Fria (PÁDUA, MATHIAS, 2010).

A situação começou a mudar a partir dos anos 1980, quando os regimes militares perderam força, devido a dificuldades tanto internas, quanto externas, e passaram a buscar a cooperação para o desenvolvimento como um fator de estabilidade regional. Neste contexto, com o intuito de restabelecer o continente das Américas como sua área de segurança nacional, os EUA passam a considerar o conceito da multidimensionalidade para pensar a segurança, o qual, segundo Saint-Pierre (2011, p. 409),

mistura indiscriminadamente vários elementos de natureza diferente (como ameaça, perigo, desafio, inimigo), de origens variadas (como sociais, políticas, econômicas, ambientais, energéticas), que requerem vários tipos de respostas (econômicas, de saúde pública, culturais, educativas, militares, policiais), articuladas por diferentes agências do Estado (os diferentes ministérios e secretarias do Estado), da sociedade e das pessoas. Além disso, o conceito de “segurança multidimensional” não facilita a compreensão do fenômeno da segurança, nem a sua explicação satisfatória. Tampouco oferece a possibilidade de construir cenários prospectivos nem problematizar e buscar com eficácia as possíveis soluções. Na verdade, seu insuportável peso polissêmico apenas serve para decorar (com gosto duvidoso) discursos sobre a defesa, a segurança, e com isso escamotear a especificidade de vários problemas mais sérios que afligem o nosso continente na atualidade. Todavia, talvez o mais perigoso desse conceito seja o aproveitamento político da inocultável confusão que esta multidimensionalidade mal explicada permite.

Assim, a partir do fim da Guerra Fria, a versão da segurança multidimensional aparece como parte do Consenso de Washington⁵⁰ (1989), o qual demonstrava a preocupação estadunidense em reduzir o tamanho do Estado, além de reassegurar sua área de segurança nacional. Nesse sentido, os EUA convocam no ano de 1995 a primeira Conferência de Ministros de Defesa das Américas⁵¹ (CMDA), com o objetivo máximo de promover um espaço de discussão sobre as questões de defesa, bem como aprovar uma agenda hemisférica de segurança, por meio da qual seria proposta uma lista de ameaças comuns ao continente. Estas ameaças, evidentemente, serviam aos interesses diretos dos EUA (CEPIK, 2005; SAINT-PIERRE, 2011).

Contudo, o modelo de segurança hemisférica imposto pelos EUA durante a Guerra Fria se mostrou insuficiente para lidar com os ímpetus da globalização, assim como para administrar

⁵⁰ O Consenso de Washington foi um conjunto de medidas que, “visando à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado, consistiam em: 1 – disciplina fiscal; 2 – mudanças das prioridades no gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio de acordo com as lei do mercado; 6 – liberalização do comércio; 7 – fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas; 10 – garantia dos direitos de propriedade” (MONIZ BANDEIRA, 2002, p. 135).

⁵¹ A Conferência de Ministros de Defesa das Américas conta com 34 países membros, os quais são pertencentes ao continente americano. Após a primeira reunião convocada em 1995, a CMDA ocorreu novamente no ano de 1996 e, a partir de então, ocorre a cada dois anos. A última reunião ocorreu no México e a próxima, no ano de 2020, ocorrerá no Chile.

as chamadas ‘novas ameaças’. A pouca efetividade dos órgãos criados no âmbito pan-americano, como ficou evidente durante a Guerra das Malvinas⁵² quando o TIAR foi acionado, levou a uma erosão da legitimidade do modelo coletivo de segurança, algo que somado à mudança de prioridades na estratégia de defesa estadunidense após os ataques de 11 de setembro de 2001, contribuiu para a consolidação da imagem de uma América do Sul passível de maior autonomia (AYERBE, 2002; FUCILLE, 2016).

Neste sentido, ao considerar a subsequente atuação dos Estados sul-americanos, é possível concluir que houve uma percepção da incapacidade dos mecanismos institucionais hemisféricos em dar respostas às ameaças de segurança experimentadas pelo continente, inclusive às ameaças tradicionais ainda presentes. Além disso, as diferentes situações em termos de segurança que coexistiam/coexistem na região e que outrora eram vistas como variáveis da Guerra Fria, foram redimensionadas, de maneira que a nova agenda de segurança hemisférica proposta por parte dos EUA não exclui a histórica agenda de ameaças enfrentadas pelos países da América do Sul (PAGLIARI, 2006).

Diante desse contexto, a cooperação nos assuntos de defesa no âmbito exclusivamente da América do Sul foi iniciada no nível bilateral, por meio de acordos que buscavam desenvolver a confiança mútua entre os Estados, como o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e a Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear (1980), assinado entre o Brasil e a Argentina. Já nos anos 1990, especificamente na área do Cone Sul, o Mercosul aparece como mecanismo de estabilidade sub-regional e inserção internacional, contudo, o forte teor do liberalismo econômico predominante nas iniciativas de integração à época contribuiu para que o bloco priorizasse os assuntos comerciais em detrimento de outras áreas. Desta forma, pese embora o bloco não tivesse a defesa como uma de suas pautas, a aproximação que ocorreu entre Brasil e Argentina foi importante para dessecuritizar as relações entre os dois Estados, algo que atingiu positivamente também ao Paraguai e ao Uruguai (ABDUL-HAK, 2013).

Destarte, a despeito de a cooperação em termos de segurança e defesa representar uma possibilidade importante no aprofundamento da integração regional, a América do Sul vislumbrou essa possibilidade de forma factível apenas a partir de 2008, com a consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano, algo que deveria reafirmar a importância dos progressos em concertação política no âmbito da UNASUL. Ainda, o CDS ganha força se considerada a díspar situação sul-americana, na qual é possível afirmar que a cooperação militar

⁵² “Para muitos países, essa aliança americana [TIAR] perdera sentido após a Guerra das Malvinas em 1982, pois os EUA abstiveram-se de apoiar um país do continente, o que inviabilizou a invocação do TIAR como mecanismo de ajuda mútua do sistema interamericano” (PAGLIARI, 2006, p. 29).

no Cone Sul experimentou um avanço que não encontra paralelos na região andina, onde persistem tensões de cunho político-militar, cujo órgão tem a potencialidade de dirimir.

2.4.1 Formação do Conselho de Defesa Sul-Americano

Assim, para pensar os contornos em termos de segurança que se estabeleceram no cenário internacional, bem como na América do Sul, deve se considerar antes tal cenário como um reflexo direto das mudanças decorrentes do fim da Guerra Fria. Imediatamente no início dos anos 1990, a agenda priorizou a reconfiguração das organizações econômicas, com o intuito evidente de auxiliar os Estados a lidar com os desafios do novo cenário, o que assinalou para a emergência do multilateralismo. Contudo, em relação às questões de segurança, o papel unilateral desempenhado pelos EUA veio a questionar se os regimes internacionais de segurança eram de fato úteis. Ainda, os atentados de 11 de setembro de 2001 serviram para corroborar a preponderância estadunidense nos temas de segurança e, conseqüentemente, essa lógica passou a dominar a agenda sul-americana (PAGLIARI, 2009).

Neste sentido, as diferentes visões políticas existentes na América do Sul, mesmo entre os governos progressistas que passaram a ocupar o poder na maioria dos Estados da região, produziram três posturas distintas diante da integração de forma geral, mas, também, no que se refere à segurança e defesa. A primeira postura foi aquela insuflada pela Venezuela, a qual defendia o rechaço total às políticas neoliberais e buscava uma estratégia de contraposição ao poder e à influência dos EUA na América do Sul. A segunda postura, que é liderada pelo México no âmbito latino-americano e possui como adeptos o Chile e a Colômbia, considera positiva a influência estadunidense na região e acredita que a integração em termos sub-regionais serve apenas de complemento à inserção internacional buscada nos termos das relações com os EUA. Ainda, a terceira postura, liderada pela atuação do Brasil, propõe maior pragmatismo, ao reconhecer o peso dos EUA na região, mas, ao mesmo tempo, buscar reduzir esse peso por meio da integração regional, sem confrontar diretamente a potência hegemônica (CARMO, 2012).

Logo, devido aos fatores detalhados na sessão anterior, os quais condicionaram alterações importantes na política externa estadunidense, bem como da ausência do México nos debates de âmbito sul-americano para pensar a integração, a postura sustentada por Chile e Colômbia é secundária, ainda que ambos os países detenham o poder da ‘não-decisão’ para obstaculizar as propostas mais radicais com as quais não concordam. Portanto, no primeiro

plano do debate sobre as propostas para a integração da América do Sul ficaram Brasil e Venezuela, ambos com percepções distintas acerca das prioridades que deveriam constituir a agenda de segurança sub-regional (CARMO, 2012).

A proposta venezuelana foi apresentada pela primeira vez durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul (2000), em Brasília. Segundo aquele projeto, o objetivo final era a integração das Forças Armadas dos países da região, proposta esta que foi lapidada e reapresentada nos encontros de líderes seguintes. Afinada com os ímpetos chavistas de oposição radical à influência dos EUA, os aspectos bolivarianistas característicos da proposta venezuelana determinavam que a integração militar deveria ser antes fruto de uma integração política, a qual a despeito das dificuldades de sua implementação, poderiam levar a elaboração de uma política de defesa independente de influências externas, como a dos EUA (PÁDUA, MATHIAS, 2010).

Assim, entre os anos de 2001 e 2005, a enfática atuação por parte da Venezuela em demonstrar que a ALCA, proposta de livre comércio feita pelos EUA, não deveria ser o destino dos países americanos⁵³, mas sim uma opção, levou a uma aproximação entre este país e o Cone Sul, a qual fez com que no ano seguinte, em 2006, fosse protocolada a entrada venezuelana no Mercosul (CARMO, 2012). Contudo, às vésperas da assinatura do protocolo de adesão da Venezuela, em 2006, durante uma reunião tríplice entre Brasil, Argentina e Venezuela, Chávez apresentou sua proposta para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, cuja estrutura seria composta pelos doze países sul-americanos. O órgão apresentado pelo presidente venezuelano à época apontava para uma integração militar semelhante à OTAN, inclusive no nome, que seria Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (OTÁLVORA, 2007).

A resposta imediata dos presidentes Lula e Kirchner foi de informar ao venezuelano que, até aquele momento, a concertação em defesa no âmbito do Mercosul se limitava à integração das indústrias bélica, aeronáutica e espacial. Entretanto, a recusa por parte dos sócios do Cone Sul em criar uma instância de defesa nos moldes de uma integração militar, não significou o fim do projeto chavista para a região. Ainda no ano de 2006, foi realizado o seminário “Seguridad Regional, Integración y Fuerzas Armadas” de maneira conjunta pela secretaria do Parlamento Latino-Americano (Parlatino), Universidad Nacional Experimental

⁵³ Sobre a ALCA é importante considerar que “dentro da linha defendida pelo Brasil, o presidente Hugo Chávez apontava para a necessidade de fortalecer a integração andina, caribenha e amazônica como etapa prévia para a constituição da ALCA. A ALCA não poderia ser o projeto de integração dos países latino-americanos, pois não é possível reduzir um projeto de integração para a região somente ao econômico e comercial. A integração regional deve ser um instrumento do desenvolvimento e fortalecimento da soberania e independência dos países, deve gerar uma agenda política própria” (CARMO, 2012, p. 309).

Politécnica de la Fuerza Armada Nacional de Venezuela (UNEFA) e a Frente Cívico-Militar Bolivariana (FRECIMIBOL). Este seminário reuniu diferentes instâncias e oficiais com o intuito máximo de formar uma Força Armada Regional sob o guarda-chuva da integração militar, algo que, todavia, não foi concretizado. Contudo, as discussões realizadas ali resultaram em uma decisão por parte de Venezuela, Bolívia e Cuba de iniciarem o projeto proposto por Chávez no âmbito da Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA-TCP), a qual tomou forma pautada em ideais anti-estadunidenses, socialistas e bolivarianos (PÁDUA; MATHIAS, 2010).

Por outro lado, a via de integração proposta pela liderança brasileira demonstrou maior pragmatismo, ao compreender a importância da integração para a região, bem como da dificuldade de confrontação direta aos EUA. Isso redundou em um maior apoio ao modelo de Conselho de Defesa Sul-Americano apresentado pelo Brasil, o qual representou uma alternativa àquela proposta por Chávez na medida em que trouxe a possibilidade de discutir temas comuns à defesa dos países da América do Sul, algo que incentiva o aprofundamento da cooperação e favorece a construção de medidas de confiança na região. Estas podem ser definidas como aqueles “processos políticos e/ou militares que objetivam mitigar e prevenir os efeitos negativos ou percepções erradas decorrentes dos ‘dilemas de segurança’ nas relações internacionais” (SAINT-PIERRE; PALÁCIOS JUNIOR, 2014, p. 23).

Neste sentido, Carmo (2012, p. 312) assinala para uma modificação importante que se deu na política externa brasileira com relação à prioridade dada à América do Sul a partir do governo Lula da Silva. É fato que a região já era considerada estratégica durante os governos anteriores, contudo, a despeito de aproximações pontuais, principalmente no Cone Sul, não houve uma política estrutural por parte do Brasil para a América do Sul. A partir da mudança diante da perspectiva de integração sul-americana, a qual não significou o abandono das linhas tradicionais do Itamaraty, o governo brasileiro passou a ‘realizar costuras políticas’ que construíssem sua maior influência na região, posto que os recursos militares e econômicos sustentados pelo Brasil não garantem esta influência. Um importante exemplo da mudança de postura do Brasil frente a América do Sul foi o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa⁵⁴ (END), em 2008, a qual destaca como prioridade a busca de uma relação harmoniosa com os

⁵⁴ A Estratégia Nacional de Defesa estabelece diretrizes em quatro eixos principais: organização e preparo das Forças Armadas; reorganização da Base Industrial de Defesa brasileira; composição dos efetivos das Forças Armadas; e o futuro do serviço militar obrigatório. Após sua criação, em 2008, a END veio a ser revisada em 2012, quando foi aprovada a atual versão que está em vigor (Brasil, 2012).

vizinhos, principalmente no que diz respeito à democracia e ao princípio da não-intervenção (SÁNCHEZ, 2015).

Assim, a proposta começou a ser pensada a partir de 2006 e a atuação do Brasil, que não convocou reuniões ou debates para promover a construção conjunta da iniciativa, resultou em desconfianças por parte dos vizinhos, os quais temiam que o projeto fosse, de certa forma, ‘imposto’. Logo, apesar do posterior esforço diplomático por parte do Ministério da Defesa brasileiro em divulgar a proposta do CDS, de maneira a tornar possível sua criação já em 2008 junto à reunião de fundação da UNASUL, a situação era de ausência de um entendimento claro sobre os alcances e objetivos pretendidos. Além disso, a forma com que o projeto foi administrado em seu início reverberou em uma percepção, por parte dos demais Estados sul-americanos, de imposição e imperialismo (SAINT-PIERRE, 2009).

Neste ínterim, o ministro da defesa, Nelson Jobim, realizou um giro entre os países sul-americanos, com o intuito de apresentar a proposta, bem como garantir a adesão ao CDS. Contudo, é importante destacar que antes de a proposta haver sido apresentada na América do Sul, Jobim já havia explicado o desenho institucional pensado para o novo órgão à Junta Interamericana de Defesa e aos secretários de defesa e de Estado dos EUA, algo visto como uma espécie de acerto de contas para obter o ‘aval’ da superpotência na criação do CDS. Ainda, ficou latente a necessidade de uma maior institucionalidade própria da América do Sul e alternativa à OEA com a crise entre a Colômbia e o Equador, quando forças oficiais colombianas adentraram o território equatoriano em meio ao combate da guerrilha e assassinaram o líder das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o que agitou os ânimos na região (DIAMINT, 2013; MONTEIRO, 2014).

Esse ambiente fez com que, de fato, a proposta formal do Conselho de Defesa Sul-Americana fosse apresentada na fundação da UNASUL, contudo, decidiu-se postergar a votação frente a iminência de uma possível derrota. Os presidentes peruano e colombiano colocaram em dúvida a consecução do CDS, que voltou a ser revisto oficialmente ainda em 2008, na ocasião de uma reunião da UNASUL para debater a mencionada crise entre Colômbia e Equador. Contudo, ainda neste novo encontro, o voto do então presidente colombiano, Álvaro Uribe, não ficou garantido a favor da criação do órgão de defesa, algo que só ocorreu em uma terceira Reunião Extraordinária das Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em Salvador, a qual criou oficialmente em 16 de dezembro de 2008 o Conselho de Defesa Sul-Americano (PEDROSO, 2015).

Neste sentido, ao observar a cronologia das prioridades na agenda na consecução de UNASUL, fica evidente que os temas de segurança e defesa não aparecem com destaque. Isso provoca um questionamento sobre o que teria levado a uma mudança de perspectiva tal que possibilitasse a criação de um conselho de defesa ainda no ano de 2008. Fuccille (2018, p. 7) assinala para alguns fatos, os quais, do ponto de vista brasileiro, foram fundamentais para que a cooperação em defesa recebesse algum protagonismo. Por meio de notas pessoais de conversas informais com membros do Itamaraty e do Ministério da Defesa brasileiro, o autor destaca:

Estavam (1) a possibilidade de transbordamento das chamadas *novas ameaças* a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes; (2) os conflitos sub regionais, como os contenciosos envolvendo Perú e Equador, Bolívia e Chile, entre outros; (3) os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai; (4) frear os ímpetos bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA); (5) evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs); (6) solidificar o Atlântico Sul como um área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extra regionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands); (7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente; (8) rearticular a Base Industrial de Defesa (BID) com a América do Sul enquanto espaço primeiro à colocação de seus produtos; e, último mas não menos importante, (9) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano (Ibid).

Outrossim, a pretendida liderança do Brasil na América do Sul como componente substancial de sua inserção internacional deve ser considerado um elemento chave que impulsionou os esforços para a criação do CDS. A busca brasileira por prestígio e influência faz parte de seu projeto mais amplo de consolidar-se como uma potência regional, com o intuito de contribuir para que o país sul-americano possa alcançar um assento como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, havia também o interesse do Brasil em reativar sua indústria de defesa, com o fim de ser o provedor regional em termos de indústria (YOPO, 2010; ARÁNGUIZ, 2013), algo mencionado explicitamente nos objetivos específicos do CDS: “promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa” (UNASUL, 2008b, art. 5º f).

Por fim, é importante destacar que, a despeito da pequena adesão ao projeto chavista de cooperação em defesa para a região, houve uma compreensão da Venezuela de que a integração regional como ferramenta de promoção da multipolaridade no sistema internacional só seria possível com a participação do Brasil. Tal entendimento levou o país a buscar o apoio brasileiro,

algo que ficou visível com a entrada da Venezuela no Mercosul⁵⁵, bem como com a aceitação de medidas mais pragmáticas que pudessem tornar possíveis a UNASUL e o Banco do Sul (CARMO, 2012). O Brasil, por sua vez, manteve o caráter pragmático de sua política externa, ao ‘reconduzir’ as ideias de Chávez, de forma a torná-las compatíveis com sua estratégia de liderança regional sul-americana (SANAHUJA, 2010; ARÁNGUIZ, 2013).

2.4.2 Estrutura e desafios do Conselho de Defesa Sul-Americano

A decisão da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano foi tomada em Salvador, no Brasil, ao final do ano de 2008. As chefas e chefes de Estado e de governo reunidos ali, reiteraram no preâmbulo do estatuto que a criação do novo órgão está respaldada pelo artigo 5º do Tratado Constitutivo da UNASUL e, além disso, aprovaram a proposta estatutária que já havia sido discutida em maio do mesmo ano. Assim, o CDS é criado como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa (UNASUL, 2008b, art. 1º), o qual está sujeito aos princípios e propósitos das cartas das Nações Unidas e da OEA, bem como aos mandatos e decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de governo da UNASUL (UNASUL, 2008b, art. 2º).

De acordo com seu estatuto, três objetivos gerais sumarizam os propósitos do Conselho, os quais sejam a) a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos daqui oriundos, além de contribuir para a paz mundial (UNASUL, 2008b, art. 4º a); b) a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, a qual considere as características sub-regionais e nacionais e contribua para o fortalecimento da unidade na América Latina e Caribe (UNASUL, 2008b, art. 4º b); e c) a geração de consensos que fortaleçam a cooperação regional em matéria de defesa (UNASUL, 2008b, art. 4º c). Além destes, foram elencados outros 11 objetivos específicos⁵⁶.

⁵⁵ A Venezuela passou a fazer parte do Mercosul como membro pleno a partir de 2012, contudo, sua participação foi suspensa em 2016, por razão de descumprimento de normas internas do bloco.

⁵⁶ Considero importante trazer os objetivos específicos enumerados no estatuto do CDS, os quais são: (a) Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa; (b) Promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial; (c) Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL; (d) Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e do Caribe; (e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas; (f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa; (g) Fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de

No que diz respeito à sua estrutura, o CDS é integrado pelas ministras e ministros de defesa, ou seus equivalentes, dos países membros (UNASUL, 2008b, art. 6º). Cria-se também uma instância executiva no Conselho, composta pelas vices ministras e ministros de defesa, ou seus equivalentes (UNASUL, 2008b, art. 8º). A presidência é exercida pelo mesmo país que ocupar a Presidência Pro Tempore da UNASUL, o qual fica encarregado de coordenar as atividades do Conselho (UNASUL, 2008b, art. 9º). Ainda, há a prerrogativa da criação de grupos de trabalho, conforme entenda necessário a presidência, para a discussão de temas específicos considerados pertinentes (UNASUL, 2008b, art. 10º).

Com relação ao funcionamento, fica determinado que haverá reuniões ordinárias anuais (UNASUL, 2008b, art. 12º), mas, também, a presidência poderá convocar reuniões extraordinárias segundo a solicitação dos países membros (UNASUL, 2008b, art. 15º). Fica resguardada no estatuto também a tomada de decisões exclusivamente por meio do consenso (UNASUL, 2008b, art. 13º), em referência ao 12º artigo do Tratado Constitutivo da UNASUL. Além disso, é estabelecido que a entrada de novos membros no Conselho deverá seguir o estipulado no Tratado da UNASUL em seus artigos 19º e 20º, os quais versam respectivamente sobre Estados Associados e Adesão de Novos Membros (UNASUL, 2008b, art. 17º).

Ainda sobre o funcionamento, a linha de ação do CDS está baseada na aprovação e implementação de Planos de Ação, os quais reúnem um conjunto de medidas a serem realizadas no curto, médio ou longo prazo pelos países membros. Os planos, via de regra, são estabelecidos anualmente, estão divididos por eixos e contam com cronograma de reuniões, tarefas determinadas e a responsabilidade específica de cada Estado. Assim, o primeiro Plano de Ação foi aprovado no ano de 2009, com um período de vigência até 2010, mas foi validado também para o ano de 2011. Um dos resultados substanciais deste primeiro Plano de Ação foi a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), o qual foi proposto pela Argentina e teve boa acolhida entre os demais membros (ABDUL-HAK, 2013). Contudo, deve se considerar que não sempre todos os propósitos estabelecidos no Plano de Ação são executados com êxito.

Neste sentido, o CEED foi pensado para servir de instância de assessoramento e consulta em assuntos de defesa, promover o intercâmbio de informações, contribuir na articulação de posições conjuntas entre os Estados, além de ser incumbido de elaborar as “medidas de confiança”, bem como a metodologia de gastos em defesa no âmbito da UNASUL.

estudo de defesa; (h) Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias como desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de desastres naturais; (i) Compartilhar experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas; (j) Intercambiar experiências sobre os processos de modernização dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas; (k) Promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa (UNASUL, 2008b, art. 5º).

Paralelamente a criação do CEED, foram promovidos pelo CDS Seminários em Defesa, cujos participantes englobavam funcionários do governo e acadêmicos, com o fim de discutir a modernização dos ministérios de defesa e buscar o avanço na construção de confiança. Entre os resultados diretos destes seminários emergem duas características fundamentais, as quais foram adotadas no âmbito da UNASUL. A primeira diz respeito ao incentivo para que os Estados membros desenvolvessem os seus Livros Brancos de Defesa; e a segunda define a publicidade dos gastos em defesa como principal mecanismo de transparência (DIAMINT, 2013; SAINT-PIERRE; PALÁCIOS JUNIOR, 2014).

Entretanto, a metodologia aplicada no processo de construção de confiança em defesa na América do Sul pode ser entendida como uma continuidade daqueles métodos já postos em prática no âmbito da ONU, da OEA e também da CEPAL. Além da questão dos livros brancos e da transparência de gastos, é possível identificar a baixa, quase nula, participação da sociedade civil nos debates como mais um elemento de aproximação entre o funcionamento do CDS e das demais instituições multilaterais mencionadas. Este fato acaba por resultar em um processo vertical, o qual mantém a predominância militar nos assuntos de defesa, ao passo em que outros setores, como a academia, não são incluídos (Ibid).

Assim, a análise do documento fundador do CDS demonstra uma amplitude de temas para compor a agenda, os quais vão desde a soberania territorial e diminuição de assimetrias, até a defesa dos recursos naturais. Neste sentido, o ineditismo do órgão reside no fato de este ser um arranjo de defesa composto apenas pelos países sul-americanos, algo que rompeu com a tradição de tutela estadunidense sob as instituições regionais. Desta forma, o CDS significa a apropriação por parte da América do Sul de suas próprias questões de defesa, outrora pensadas sob a interferência de potências externas (LIMA, 2013; NERY, 2016).

Esta apropriação pode conduzir ainda à construção de uma identidade de defesa sul-americana, contudo, antes faz-se necessário um debate sobre a convergência doutrinária entre os países membros. Devido a multiplicidade de percepções de ameaça, bem como de distintos interesses na criação do CDS, a questão doutrinária deve ser pensada com base no pluralismo e no respeito à diversidade. Por outro lado, para além da diversidade existente na região, há também elementos em comum, os quais favorecem a convergência durante o processo. Um exemplo desses elementos é o fator cultural, cujas semelhanças reduzem as possibilidades de eclosão de conflitos identitários, étnicos ou religiosos. A geografia também pode atuar como um elemento de contato, pois gera interdependência nos assuntos de paz e segurança (ABDUL-HAK, 2013.)

Logo, Fuccille (2018, p. 9) demonstra que, para além dos interesses majoritários das potências regionais, Brasil e Venezuela, na criação de um órgão para pensar a defesa, todos os países envolvidos tinham interesses próprios, os quais jogaram um papel importante na estrutura final do CDS:

Da perspectiva argentina interessava aglutinar novos atores ao pleito de que “as Ilhas Malvinas são argentinas” e todos os desdobramentos que esta questão encerra; passando por um Paraguai acossado por problemas internos que culminou no surgimento do grupo guerrilheiro Exército do Povo Paraguai (EPP); uma Venezuela que, ainda que aquém do modelo desejado pelo comandante Chávez, o enxergava como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA; aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, que interessavam buscar garantias ante ações desestabilizadores do tipo que se passou com e após o episódio de Angostura; para a Colômbia, ainda que reticente a princípio e temendo o isolamento, a possibilidade de um maior comprometimento e compreensão dos países vizinhos com o flagelo do conflito interno vivido por este; o Peru e Chile, com preparos e capacidades militares bastante distintos, buscavam reforçar a solução dos litígios por vias diplomáticas e eventualmente por meio de tribunais internacionais; ao norte Guiana e Suriname enxergando uma possibilidade para o aprofundamento de sua “sulamericanização” (em contraste com a histórica vocação caribenha); e, finalmente, com o CDS o Uruguai conseguia superar suas ressalvas a uma preocupante colaboração militar mercosulina entre Brasil e Argentina que causava grande desconforto em Montevideu.

Sem embargo, a manutenção da tomada de decisão exclusivamente por consenso, somada à débil institucionalidade intergovernamental, bem como à falta de incentivos e de vontade política para garantir que o CDS disponha dos recursos necessários para um funcionamento eficaz, tem minado a potencialidade do órgão. Isto pode ser explicado justamente devido à diferença de percepções entre os Estados sul-americanos sobre o que deve ser priorizado nos termos da integração regional e, principalmente, que impacto tal integração pode gerar em suas respectivas políticas e estratégias de defesa. Além disso, a polissemia que define os diferentes entendimentos sobre questões de segurança e defesa na América do Sul marca o andamento das questões no âmbito do CDS e, ainda, reafirma as assimetrias existentes em outras áreas, como a economia (VAZ, FUCCILLE, REZENDE, 2017).

Destarte, nos anos iniciais de funcionamento do Conselho, foi possível observar evoluções positivas no que se refere ao surgimento de um espaço de concertação em temas de defesa, como as medidas de construção de confiança e o estabelecimento da CEED, algo que aproximou a região andina e o Cone Sul. Mas, passada a fase embrionária, a partir de 2014, com o início de uma nova onda política nos governos sul-americanos, o que se viu foi um enfraquecimento operacional no CDS. O resultado da mudança na balança de poder da região

foi a diminuição da vontade política dos governos locais em continuar fornecendo incentivos para garantir o avanço das operações do Conselho (FUCCILLE, REZENDE, 2013).

Neste sentido, cabem alguns questionamentos sobre os próximos passos da regionalização da arquitetura de defesa sul-americana, após superada a dificuldade de conceber um órgão específico para pensar tais assuntos. Questões sobre a existência ou não de uma corrida armamentista na região devido à reativação das indústrias de defesa, sobre as históricas problemáticas fronteiriças, ou ainda, sobre como serão evitados os desequilíbrios políticos promovidos pelas assimetrias entre os Estados. Entretanto, é fato que a partir do CDS foi possível notar um posicionamento diferente por parte dos países, os quais compartilham valores sobre o que deve ser tratado no âmbito da segurança e da defesa. O conceito de ‘segurança multidimensional’, por exemplo, não aparece nos documentos oficiais do Conselho, algo que denota um esforço no sentido de separar os assuntos de segurança pública da construção das políticas de defesa e, ainda, demonstra uma maturidade institucional (FUCCILLE, 2018).

CAPÍTULO 3

Análise comparada em termos de segurança e defesa

Após destrinchar, nos capítulos anteriores, as particularidades das duas unidades observadas nesta pesquisa, o presente capítulo apresenta uma comparação entre elas. Portanto, o objetivo aqui é utilizar o método comparado como ferramenta que permita responder à pergunta guia desta investigação, a qual é: por que a cooperação regional em segurança e defesa é uma inflexão?

Logo, com vistas a estabelecer a existência de padrões entre os processos de cooperação ocorridos em duas regiões distintas, a proposta da comparação metodológica é empregada como ponto chave deste capítulo. Para tanto, ao considerar as diferenças marcantes entre as unidades estudadas, foi escolhido o método da comparação por diferenças (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970), o qual possibilita que a análise transite por mais de um nível e se encaixa na perspectiva de compreensão entre os interesses domésticos e regionais. Ademais, em termos teóricos, são definidos os conceitos de eficácia e potência regional, ambos imprescindíveis ao entendimento da hipótese levantada nesta pesquisa.

Assim, o capítulo encontra-se dividido em quatro sessões. No primeiro momento, o objetivo é situar metodologicamente a forma com que está construída a comparação, já que tal método permite uma ampla variação em seu uso, além de elucidar o conceito de eficácia utilizado para medir o funcionamento da PCSD e do CDS. Na sequência, as próximas três sessões estão divididas com base no quadro de comparação construído para a análise, as quais tratam, respectivamente, dos aspectos iniciais, institucionais e políticos referentes às unidades. Optou-se por esta divisão com o intuito de tornar mais factível a proposta de comparação aqui pretendida, posto que são utilizadas oito categorias analíticas.

3.1 Método da comparação por diferenças

Antes de entrar de fato no exercício comparativo entre a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), é importante explicitar o porquê da escolha deste método para o desenvolvimento da pesquisa. Sabe-se que nas ciências sociais e políticas o método comparativo é o substituto possível e imperfeito para o método experimental (GONZALEZ, 2007), pois, devido a impossibilidade de controle das variáveis, a comparação permite verificar quais fatores influenciam na reprodução ou não de um determinado padrão, algo que leva a possibilidade de fazer inferências passíveis de derivarem

em generalizações. Assim, a comparação é um recurso que permite a análise da multiplicidade de relações que permeiam os diferentes sistemas, sob diferentes níveis, e resulta em explicações mais completas e detalhadas no que diz respeito à interação entre as variáveis.

Neste sentido, parece ser produtivo o emprego do método comparativo quando se pretende evidenciar as semelhanças ou diferenças entre duas ou mais unidades de análise, contudo, há que se observar com cuidado outras possibilidades interessantes de uso deste método. Uma dessas possibilidades, e com a qual se procedeu nesta investigação, reside no emprego da comparação para testar uma hipótese, de forma que seja possível compreender o elemento determinante para a explicação da variável dependente. Logo, “si se quiere saber cuáles factores producen un determinado patrón en el comportamiento de una variable es mejor conducir una investigación basada en el diseño comparativo” (VILLARROEL, 2001, p. 11)⁵⁷.

Isto posto, ao determinar o uso do método comparativo em uma investigação, torna-se necessário escolher qual de suas variações estratégicas são melhor aplicáveis a análise em questão, devido justamente a amplitude de modelos de comparação desenvolvidos com diferentes finalidades. Conforme é possível verificar no quadro abaixo (quadro 2), Gonzalez (2007, p. 6) assinala que

Os diversos autores que discutem o uso do método comparativo frequentemente usam linguagens diferentes para expor o mesmo conteúdo. As discordâncias, por outro lado, vão desde diferenças básicas epistemológicas, como de conceituação de ciência e dos objetivos da pesquisa científica, levando a divergências sobre os objetivos do uso do método comparativo.

Quadro 2 – Estratégias de comparação

Autor	estratégia I	estratégia II
Mill	Diferença	Concordância
	Durkheim	Weber
Ragin e Zaret	estatístico	histórico
	variable-oriented	case-oriented
Przeworski e Teune	MDS	MSS
	quantitativo	qualitativo
Holt e Turner	randomização	especificação

Fonte: Gonzalez, 2006, p. 7.

⁵⁷ “Para saber quais fatores produzem um determinado padrão no comportamento de uma variável é melhor conduzir uma investigação baseada no desenho comparativo” (VILLARROEL, 2001, p. 11, tradução livre do original em espanhol).

Por conseguinte, cabe definir uma estratégia como caminho para a análise, que, no caso desta investigação, é o método da comparação pelas diferenças, ou *most different systems* (MDS), proposto por Przeworski e Teune (1970). O MDS possibilita realizar uma comparação baseada em amostras de diferentes sistemas, o que permite que a análise possa transitar por mais de um nível. Segundo esses autores, a estratégia do MDS deve ser empregada quando fatores sistêmicos não são determinantes para prever os comportamentos em questão, ou seja, o nível sistêmico não é incorporado na análise. Logo, as variáveis independentes têm um papel fundamental nesta estratégia, pois, se a relação entre variáveis dependentes e independentes for a mesma nos sistemas estudados, significa que, de fato, o nível sistêmico não deve ser considerado na análise. Por esta razão, é possível afirmar que o desenho da comparação por diferenças está centrado na eliminação de fatores sistêmicos irrelevantes. Assim,

The alternative strategy takes as the starting point the variation of the observed behavior at a level lower than that of systems. Most often this will be the level of individual actors, but can be the level of groups, local communities, social classes or occupations. Although the goal of this strategy is the same as in the “similar systems” design, systemic factors are not given any special place among the possible predictors of behavior (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970, p. 34)⁵⁸.

Ao considerar os componentes aqui estudados na tentativa de responder ao problema de pesquisa, os quais são dois instrumentos distintos, o MDS oferece uma forma de comparação possível. Ademais, ainda que a Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho de Defesa Sul-Americano situem a análise no nível regional, é necessário avaliar o comportamento das potências regionais no nível doméstico, e isto resulta em uma análise de dois níveis que se encaixa no método da comparação pelas diferenças. O intuito desta comparação, portanto, cujas unidades de análise são dois diferentes instrumentos de cooperação institucionalizada em termos de segurança e defesa, é deduzir quais fatores aparecem em comum nos dois sistemas que não permitem o aprofundamento desta cooperação. Logo, busca-se verificar pelas vias da comparação político-institucional, a incidência das variáveis independentes, que são as potências regionais, na variável dependente, que é a cooperação regional em segurança e defesa. Para proceder com a comparação, oito categorias analíticas foram designadas para observar a variação nas unidades. As categorias são natureza, origem, longevidade, modelo institucional, estrutura, regra decisória, amplitude da agenda e dos objetivos e nível de

⁵⁸ “A estratégia alternativa toma como ponto de referência a variação do comportamento observado em um nível inferior ao dos sistemas. Na maioria das vezes, esse será o nível dos atores individuais, mas pode ser o nível de grupos, comunidades locais, classes sociais ou ocupações. Embora o objetivo dessa estratégia seja o mesmo do desenho de ‘sistemas similares’, os fatores sistêmicos não recebem nenhum lugar especial entre os possíveis preditores de comportamento” (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970, p. 34, tradução livre do original em inglês).

convergência das potências regionais, as quais são exploradas separadamente nos seguintes tópicos deste capítulo. Além disso, para responder especificamente às inflexões observadas nos processos de cooperação em segurança e defesa, o conceito de eficácia, conforme empregado pela ciência política, oferece parâmetros para medir o grau destas inflexões, ao demonstrar se as instituições em questão são eficazes, algo detalhado na próxima seção do capítulo.

3.1.1 *Eficácia*

O raciocínio aqui desenvolvido, ao considerar a ótica dos institucionalistas, está inserido num debate que questiona até que ponto o desenho das instituições importa para determinar sua eficácia, e até que ponto o que define tal eficácia são fatores de cunho sócio-político (ACHARYA; JOHNSTON, 2007). Neste sentido, ao comparar duas instituições regionais de segurança e defesa, é necessário verificar o grau de eficácia⁵⁹ de cada uma delas, como forma de compreender a inflexão no aprofundamento da cooperação. Conforme explicitado por Marta Arretche (1998, p. 5):

Por avaliação de *eficácia*, entende-se a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (Figueiredo & Figueiredo, 1986). Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

Ainda que na citação acima a autora falava sobre políticas públicas, é possível utilizar o conceito de avaliação de eficácia no âmbito institucional, ao considerar que as instituições têm objetivos e metas a serem cumpridos, as quais são enunciadas em seus documentos base e também via planos de ação, como é o caso do CDS, ou estratégias, como é o caso da PCSD. Portanto, o exercício de verificar as propostas estabelecidas nesses documentos e seu cumprimento ou não, deve traçar um panorama a respeito da eficácia dessas instituições.

Ao pensar a Política Comum de Segurança e Defesa desde sua implementação é possível afirmar serem poucos os instrumentos que permitem avaliar sua eficácia, pois a estratégia de ação mais recente data do ano de 2016. Ainda assim, vale o esforço de tal avaliação com base nos artigos do Tratado de Lisboa (2009) que dizem respeito exclusivamente à PCSD, os quais

⁵⁹ De acordo com a literatura que avalia as políticas públicas, há uma distinção entre eficácia, eficiência e efetividade, a depender da abordagem e do que se pretende avaliar. A eficácia mensura a relação entre os objetivos propostos e os alcançados, enquanto a eficiência relaciona o esforço no emprego de uma política e os resultados alcançados. Já a efetividade, avalia o sucesso ou fracasso na transformação social das populações atingidas por uma determinada política (ARRETCHÉ, 1998).

foram detalhados no primeiro capítulo deste trabalho. Assim, ao se ter em vista o objetivo principal da PCSD, o qual visa tornar a UE um ator de segurança internacional com capacidade de atuação para além do âmbito civil, torna-se possível questionar até que ponto esta política tem sido de fato eficaz.

Em primeiro lugar está a dificuldade da PCSD de estabelecer um padrão justo de gastos com defesa mediante as divergências econômicas dos Estados-membros, algo que inevitavelmente confere mais poder a alguns Estados em detrimento de outros. Enquanto Estados como França e Reino Unido juntos representam mais de 45% do total de gastos com defesa no bloco, países como Grécia e Bulgária contribuem apenas com a cota mínima estabelecida nos termos da OTAN, o qual é de 2% de seu PIB (MENON, 2014). Este fator, por si só, representa um entrave na construção da ideia de um ator de segurança global, haja vista a necessidade de maior investimento para gerar maiores capacidades de defesa, o que deveria ocorrer de maneira a respeitar as especificidades econômicas dos países, mas sem deixar de lado a necessidade central de um maior financiamento em defesa. Logo, reaparece a problemática questão histórica da dificuldade da UE de falar com uma só voz, pois os maiores financiadores da defesa acabam por ter maior peso decisório sobre participar ou não de uma determinada missão, ou ainda, sobre quais conflitos devem ser pensados como estratégicos para a atuação do bloco.

Neste sentido, a questão econômica, ainda que possa parecer secundária na análise da eficácia de uma política de defesa, acaba por definir as linhas de atuação da PCSD e, conseqüentemente, o poder decisório do órgão recai sobre os interesses daqueles atores que têm mais força no interior da UE. Assim, é possível observar a incidência da variável independente, que é o interesse nacional das potências regionais, sobre a variável dependente, que é a cooperação regional em segurança e defesa, pois ocorre um direcionamento no emprego da PCSD baseado nas prioridades de política externa de atores mais fortes, como França, Alemanha e Reino Unido⁶⁰ (GASPAR, 2006).

Um segundo ponto a ser observado como determinante para pensar a pouca eficácia da PCSD diz respeito à quantidade de missões de cunho militar implementadas em detrimento daquelas de cunho civil, já que a finalidade principal da política aqui analisada é a de construir gradualmente uma identidade europeia em defesa (art. 42º do TUE). O Relatório Anual de 2016,

⁶⁰ “[...] existe um consenso sobre a prioridade das questões de defesa e segurança entre a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França, formado no processo iniciado com a cimeira bilateral de Saint-Malo, que antecede a crise do pós 11 de setembro. Como é óbvio, essas políticas são o domínio eletivo das grandes potências regionais, as únicas que lhes podem garantir um mínimo de credibilidade através de um consenso trilateral forte” (GASPAR, 2006, p. 35).

por exemplo, desenvolvido pelo Serviço Europeu para a Ação Externa, demonstra que das 17 operações em curso naquele ano apenas 6 eram de âmbito militar, conforme é possível observar no quadro 3, ao passo que as demais contavam com capacidades civis. Este dado é importante pois demonstra, novamente, a dificuldade da UE em se estabelecer como um ator de peso em termos de segurança e defesa, posto que as capacidades civis da UE enquanto potência global não são questionáveis, e o objetivo da PCSD é justamente tornar a UE um ator de peso também em assuntos de defesa. Soma-se a esse entrave a pouca relevância estratégica das missões realizadas, caracterizadas por uma baixa ambição, além de serem planejadas com base em seus possíveis efeitos positivos ou negativos para a própria UE, em lugar de priorizar a necessidade das regiões vulneráveis (BAILES, 2008; MENON, 2014; HOWORTH, 2017; HENRIQUES; SILVA, 2019).

Quadro 3 – Operações e missões militares em curso na UE

OPERAÇÃO/ MISSÃO	LOCALIZAÇÃO	ANO DE INÍCIO	OBJETIVO
EUFOR* ALTHEA	Bósnia Herzegovina	2004	Desenvolver as capacidades das Forças Armadas do país.
EU NAVFOR** Somalia	Atalanta, Somália	2008	Proteger embarcações vulneráveis; interromper ações de pirataria e roubo no mar; monitorar atividades de pesca na costa da Somália; apoiar outras missões da UE para fortalecer a segurança marítima na região.
EUTM*** Somalia	Somália	2010	Treinar soldados somalianos.
EU NAVFOR Med****	Mar Mediterrâneo	2015	Interromper as rotas de tráfico humano no Mediterrâneo e evitar mais mortes no mar.
EUTM Mali*****	Mali	2016	Fornecer treinamento às Forças Armadas do Mali; fomentar a manutenção do respeito aos direitos humanos.
EUTM RCA*****	República da África Central	2016	Apoiar as autoridades locais na implementação da Reforma do Setor de Segurança do país. Construir capacidade e qualidade.

*EUFOR: European Union Force; **EU NAVFOR: European Union Naval Force; ***EUTM: European Union Military Training Mission; ****EU NAVFOR Med: operation SOPHIA; ***** EUTM Mali (uma missão “não executiva”, em que, o efetivo empregado pela UE não participa de atividades de combate e não acompanha as unidades do Mali em operações); *****EUTM RCA (República Centro-Africana).

Fonte: SEAE, 2018; 2016b. Elaboração: HENRIQUES, SILVA, 2019.

No caso do CDS, constam em seu Estatuto de criação os objetivos gerais e específicos a serem perseguidos, cujos detalhes foram explorados no capítulo anterior deste trabalho. Ao se ter em vista o funcionamento desse órgão no período no qual está situada esta investigação (2008-2016), aparecem algumas variações quanto a eficácia do Conselho, as quais podem ser atribuídas, principalmente, as mudanças políticas nos governos da região. Como exemplo, é possível observar que nos anos iniciais de seu funcionamento, momento em que os líderes políticos eram aqueles responsáveis pelo êxito da recém-criada UNASUL, era latente a preocupação de priorizar a construção das “bases institucionais, procedimentos e homogeneização de práticas e definições para criar o suporte de um sistema de cooperação, de coordenação e de confiança” (TEIXEIRA JR, 2015, p. 64). Na prática, tal preocupação resultou na consolidação de medidas de confiança mútua que objetivavam dirimir possíveis tensões na região, como, por exemplo, uma corrida armamentista.

As medidas de confiança mútua adotadas pelo CDS entre os anos de 2009 e 2012, dentre as quais é possível citar a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, a promoção de seminários sobre questões ministeriais de defesa e, principalmente, a construção de uma metodologia comum para monitorar os gastos de defesa na América do Sul (SAINT-PIERRE; PALÁCIOS JUNIOR, 2014) assinalam para a eficácia inicial do órgão. Ademais, a criação de grupos de trabalho específicos para realizar os objetivos definidos nos planos de ação, além da constante publicização desses documentos também são fatores importantes. Resultados diretos dessas medidas iniciais puderam ser vistos na promoção dos Livros Brancos de Defesa dos Estados-membros e na escolha de tornar transparente o sistema de divulgação de gastos em defesa (SAINT-PIERRE, 2009b).

Merece destaque também a criação de um documento específico que serviu como arcabouço institucional no processo de construção de confiança, intitulado *Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad* (2010), o qual reuniu diferentes áreas de abordagem para pensar o fomento da cooperação em segurança e defesa, que vão desde o intercâmbio de informações sobre Forças Armadas até assuntos referentes aos Ministérios da Defesa, e passam também pelo desenvolvimento de regras para os gastos em defesa (TEIXEIRA JR, 2015). Logo, ao considerar a importância dessas medidas para a robustez institucional pretendida com a criação do CDS, é possível inferir que em seus primeiros anos o órgão se mostrou eficaz e funcional, com governos comprometidos com o delineio de uma agenda regional de segurança e defesa. Há que se considerar, contudo, que tais medidas ainda são limitadas para pensar a cooperação regional na área da defesa, pois não vão

além da construção de confiança e, estão “ainda muito distantes de obedecerem a um desenho coerente com um processo cooperativo” (SAINT-PIERRE, PALÁCIOS JUNIOR, 2014, p. 35).

Por outro lado, entre os anos de 2014 e 2016, as mudanças políticas levadas a cabo nos países sul-americanos, principalmente ao considerar os governos de Brasil e Argentina, em muito contribuíram para uma gradual desidratação e conseqüente diminuição da eficácia do CDS. É possível observar que a persecução dos objetivos regionais formais, na figura da agenda da UNASUL/CDS, passou a destoar daqueles objetivos nacionais definidos pelos novos governantes, algo evidenciado na mudança de conteúdo dos planos de ação a partir de 2015, cujas metas demonstram uma tendência à inércia do órgão, cada vez menos priorizado na agenda dos dois maiores países do subcontinente (FUCCILLE, 2019). No caso argentino, a eleição de Mauricio Macri (2015-2019) significou um imediato distanciamento do processo cooperativo da UNASUL, devido à forte oposição ideológica deste presidente para com os governos anteriores de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2007 e 2007-2015, respectivamente), os quais participaram ativamente na gestação da instituição. Por conseguinte, a administração de Macri entendia haver um forte teor ideológico de inspiração bolivariana, não condizente com as aspirações de cunho liberal propostas por seu governo, o que levou não apenas a uma perda de interesse pelo bloco, mas também a uma percepção de que a UNASUL já não era mais útil aos governos da região.

Já no caso do Brasil, a manutenção do Partido dos Trabalhadores no poder com a eleição do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), significou a continuidade de muitas das medidas iniciadas no anterior governo de Lula da Silva (2003-2010), principalmente devido à prioridade conferida pela administração Rousseff ao setor da defesa, algo visto, por exemplo, com a publicação do Livro Branco de Defesa Nacional e com o incentivo industrial incorporado ao setor, que visava aproximar o desenvolvimento nacional e a defesa (FUCCILLE, 2018). Entretanto, ainda neste governo, o CDS já era visto por grande parte dos altos-oficiais militares como um projeto esquerdista (FUCCILLE, 2019), sem razão de ser, o que ganhou reforço a partir de 2015, ao ser iniciado o processo de impeachment sofrido por Rousseff. Este novo momento político, o qual levou à presidência o então vice-presidente Michel Temer (2016-2018), encontrou eco no posicionamento argentino, devido à postura de centro-direita e de caráter liberal proposta por Temer. Da mesma forma que Macri, a administração de Temer entendia que a UNASUL e, conseqüentemente, o CDS, estavam impregnados de uma forte

ideologia de esquerda, que já não era interessante para suas prioridades em termos de política externa.

Esta mudança no cenário político refletiu diretamente numa perda de eficácia do Conselho, que a partir de 2015 tem seus Planos de Ação esvaziados e generalizados, de maneira a tornar ardilosa a continuidade no aprofundamento da cooperação em defesa, outrora tida como prioridade no seio da UNASUL. Ademais, ainda que o ano de 2017 não faça parte do recorte temporal pretendido neste trabalho, é mister perceber que a partir deste ano a prática de lançar os planos de ação não tem sido realizada, o que reforça a percepção da perda de capacidade de ação do órgão.

3.2 Aspectos iniciais

Com o intuito de tornar mais factível a compreensão das categorias analíticas escolhidas como parâmetros de comparação neste trabalho, optou-se por uma divisão entre aspectos iniciais, institucionais e políticos. Neste sentido, por aspectos iniciais, entende-se aquelas características intrínsecas aos órgãos estudados, as quais versam sobre sua história de formação. Escolheu-se a nomenclatura de aspectos iniciais devido à percepção de que tais atributos devem ser tomados como ponto de partida na comparação, pois são informações básicas e, ao mesmo tempo, fundamentais para compreender as diferenças que residem entre o Conselho de Defesa Sul-Americano e a Política Comum de Segurança e Defesa. Para tanto, os aspectos iniciais de comparação são natureza, origem e longevidade das instituições.

3.2.1 Natureza

A primeira diferença a ser destacada entre a PCSD e o CDS diz respeito à sua natureza. A primeira corresponde à uma das políticas comunitárias da União Europeia, ou seja, um instrumento desenvolvido com a finalidade de auxiliar no cumprimento de objetivos a que se propõe a UE em uma determinada área. Apesar de estar inserida no seio de um processo de integração de caráter supranacional, em lugar de estar restrita ao interior de uma máquina estatal, é possível utilizar o conceito de política pública para elucidar a natureza da PCSD, conforme proposto por Jobert e Muller (1987), segundo o qual trata-se de um esforço de coordenação de forças centrífugas. Logo, como parte do quadro de políticas comunitárias da

União, a PCSD pode ser explicada como a política que estabelece o escopo de ação de suas estruturas civis e militares.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, por sua vez, possui uma natureza mais fluida e menos rígida que a da PCSD, ao se constituir como um espaço de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa, conforme enunciado no artigo primeiro de seu estatuto. É precisamente por esta razão que a capacidade decisória do órgão é menor frente a da política europeia, posto que a natureza de sua criação, a qual é um reflexo da natureza da própria UNASUL, possui uma finalidade de concertação entre as diferentes percepções políticas que a compõem. Diferente do que ocorre com a PCSD, a qual estabelece um quadro de ação para os membros da União, o CDS ainda busca a formação de consensos e a construção de um pensamento sul-americano em defesa, algo todavia embrionário na história da cooperação regional da América do Sul nesse setor.

3.2.2 Origem

Um segundo ponto crucial nas diferenças observadas entre a PCSD e o CDS reside em suas origens. A política europeia é a ‘cereja do bolo’ de um extenso histórico de tentativas de chegar a uma defesa comum no interior do bloco, algo vislumbrado ao longo dos mais de 50 anos do processo de integração iniciado ainda nas Comunidades Europeias. Conforme demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho, os ímpetus europeus de superar o tabu em temas de defesa, resultante das duas grandes guerras das quais a Europa foi palco e que teve como atores principais Estados europeus, passaram pelas frustradas iniciativas da Comunidade Europeia de Defesa e da União da Europa Ocidental, até que fosse possível definir uma Política Externa e de Segurança Comum, em 1992, com o Tratado de Maastricht. Assim, a PESC representa o embrião do intuito da UE em construir uma identidade de defesa com suas características próprias e seus resultados têm sido palpáveis, na medida em que acompanham o aprofundamento da integração via renovação e reformulação de tratados.

Contudo, antes de chegar aos moldes da atual PCSD, deve se lembrar de sua antecessora, a Política Europeia de Segurança e Defesa, a qual, a partir do Tratado de Nice (2001), lançou as bases para a estrutura de ação externa da União, por meio, principalmente, das Missões de Petersberg. Assim, em 2009, a PESD é oficialmente encerrada e substituída pela PCSD, que passa a ser o atual estágio da cooperação em segurança e defesa no interior da UE, de forma a conferir maior robustez à gradual persecução da identidade de defesa europeia. Portanto, longe de ser um processo recente, a PCSD se apresenta como a resultante de um acúmulo de tentativas

para garantir que a inquestionável força política do bloco europeu possa chegar a ser também inquestionável do ponto de vista do *hard power*.

Num contexto diametralmente oposto ao da PCSD, o Conselho de Defesa Sul-Americano significa o primeiro avanço factível em termos de possibilidades de cooperação em defesa no subcontinente americano, ao reunir todos os países que compõem geograficamente a região, algo explicitado em seu nome, e excluir a presença de centro e norte-americanos, inclusive os EUA. É fato que o sucesso na formulação de tal iniciativa encontrou respaldo na onda de governos considerados progressistas, ou mais à esquerda no espectro político, pela qual passou a América do Sul durante os anos 2000, além dos resultados positivos oriundos do *boom* exportador de *commodities* experimentado pela região (SANAHUJA, 2016), contudo, é pertinente considerar ainda dois fatores chave na propulsão do órgão:

Dois acontecimentos regionais incidiram fortemente na criação e consolidação do CDS: o bombardeio colombiano em Angostura, Equador, em 2008 e os acordos sobre as bases militares Colômbia-EUA (Palacios 2011a, 2011b). Esses eventos permitem vislumbrar a própria gênese do CDS como a institucionalização da expressão política de uma vontade regional que se propõe a resolver os conflitos sul-americanos autonomamente, sem ingerência de atores extrarregionais e que, uma vez criado, poderia desenvolver e aprimorar instrumentos e métodos específicos de confiança para os âmbitos estratégico e tático (Donadio 2010) (SAINT-PIERRE; PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 29).

Por este ângulo, é possível depreender a construção do Conselho como um ‘divisor de águas’ na história da cooperação em defesa sul-americana, ainda que sejam consideradas suas limitações e entraves, posto que a vontade dos países em dar continuidade a aproximação nesse setor é algo sem precedentes. Soma-se a isso o fato da não participação estadunidense, que, mesmo havendo sido consultado sobre os moldes nos quais deveria ser estruturado o CDS para não ferir sua hegemonia na região, significa uma maior autonomia na concertação de interesses exclusivamente sul-americanos. Uma última questão a ser observada quanto às origens do Conselho diz respeito a evolução positiva na construção de confiança entre vizinhos geograficamente próximos, mas que cultivavam antecedentes de distanciamento e desgaste, os quais são o resultado de históricos entraves territoriais que culminaram em conflitos bélicos nos séculos XIX e XX e cujas consequências se fizeram sentir por meio do receio na aproximação em temas de defesa. Destarte, as instituições aqui tratadas partem de origens completamente distintas, mas, em alguma medida, encontram na finalidade da gradual construção de uma identidade de defesa um ponto em comum.

3.2.3 Longevidade

A despeito de suas particularidades quanto às origens, a PCSD e o CDS possuem um período de existência relativamente semelhante. A primeira data do ano de 2009, a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o qual veio a reformular a estrutura e o funcionamento da União Europeia, ao mesmo tempo em que extinguiu a PESD e criou a PCSD. A política encontra-se em pleno vigor até o ano atual (2020), apesar de aqui a análise de seu funcionamento chegar apenas até o ano de 2016. Devido ao histórico europeu de substituição de políticas por meio da reformulação e assinatura de novos tratados, é possível conjecturar que, caso a finalidade da construção da identidade de defesa europeia continue como uma das prioridades da UE, em algum momento a PCSD será sucedida por uma política ainda mais robusta, que seja capaz de tapar as falhas e limitações deixadas pelo atual desenho político de defesa.

Por seu turno, o CDS foi oficialmente criado no ano de 2008, alguns meses após a criação da UNASUL, por meio do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano. Seu funcionamento efetivo pode ser visto até o ano de 2017, quando foi lançado o último plano de ação de que se tem registro. Como consequência do desmonte da UNASUL, observado nos meses iniciais de 2019 quando do anúncio de retirada do fórum por parte de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru, o CDS encontra-se em um estado de latência e estagnação. O cenário político da região aponta para a substituição da UNASUL pelo Prosul, um novo bloco que se pretende desprovido de ideologias de esquerda e alinhado aos interesses neoliberais dos novos governantes que assumiram o poder nos países da região a partir de 2018, o que, conseqüentemente, retira o sentido do CDS de agregar todos os Estados sul-americanos em um espaço para pensar de forma conjunta as questões de defesa.

3.3 Aspectos institucionais

A segunda divisão proposta para um melhor entendimento a respeito das categorias analíticas utilizadas aqui para a comparação diz respeito aos aspectos institucionais da Política Comum de Segurança e Defesa e do Conselho de Defesa Sul-Americano. Passado o primeiro momento de compreensão a respeito da história e formação de ambas as instituições, cabe compreender agora de que forma o desenho institucional torna-se relevante para pensar a inconstância das variáveis que atuam sob o processo de aprofundamento da cooperação em

segurança e defesa. Para tanto, as categorias entendidas como aspectos institucionais são modelo institucional, estrutura, regra decisória e amplitude da agenda e dos objetivos.

3.3.1 Modelo institucional

No tradicional estudo dos desenhos institucionais de organismos internacionais, a literatura tende a ser dividida entre as vertentes supranacional e intergovernamental, em que a primeira, via de regra, é mais cara aos estudiosos institucionalistas, ao passo em que a segunda tende a ser mais investigada pelos realistas. Logo, ao destrinchar as características de determinada instituição, outra tendência verificada é a de definir se esta é intergovernamental ou supranacional, devido à preponderância de elementos de uma ou outra vertente. Contudo, segundo o pensamento de Pereira (2012), que retoma autores como Sweet e Sandholtz (1997), é possível depreender que a rígida definição de um organismo como intergovernamental ou supranacional não é interessante, pois o que geralmente ocorre é a mescla de elementos das duas vertentes em um mesmo organismo. Neste sentido, o que se tem é um espectro em que um dos polos seria o modelo intergovernamental e, o outro, o modelo supranacional, no qual as instituições vão transitar, ora mais próximas a uma extremidade, ora mais fluidas e situadas ao centro ou à outra extremidade, algo que permite conceber um caráter híbrido em muitas situações.

Isso posto, na tentativa de situar as instituições aqui analisadas em algum lugar do espectro dos desenhos institucionais, considera-se que a Política Comum de Segurança e Defesa está inserida num contexto que se aproxima mais ao extremo da supranacionalidade no seio da União Europeia, ainda que conte com importantes atributos do intergovernamentalismo, enquanto o Conselho de Defesa Sul-Americano está mais próximo ao polo intergovernamental, o qual é predominante na UNASUL, com poucas atribuições de caráter supranacional.

De maneira a situar conceitualmente os termos empregados na definição de cada instituição, para que seja possível perceber a diferença que reside entre elas, é utilizada a definição proposta por Joana Stelzer (2001, p. 69) a respeito do que se configura como supranacionalidade, segundo a qual

expressa um poder de mando superior aos Estados, resultado da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista os anseios integracionistas.

De igual modo, a definição de intergovernamentalismo, trazida por Malamud (2005, p. 139), é empregada como ponto de partida para pensar este modelo institucional. Nas palavras do autor:

Liberal intergovernmentalism sees economic interdependence as a strong precondition for integration. As trade liberalization augments export dependence and intra-industry trade, stronger pressure for integration arises. Regional institutions are thus conceived of as mechanisms to lock in and enforce agreements rather than as autonomous actors or broader political arenas. In spite of the crucial weight this approach accords national states, the decision to either pool or delegate power to the regional level is regarded as unavoidable to allow for higher levels of complex interaction.⁶¹

A partir destes conceitos chave é possível inferir que, no caso da PCSD, o forte teor supranacional percebido no processo de integração atinge com maior força o setor econômico do bloco, haja vista a necessidade de que haja uma transferência de soberania por parte das unidades estatais para as esferas comunitárias. Entretanto, deve se considerar que em termos da política de segurança e defesa, o aspecto intergovernamental se apresenta mais relevante que o supranacional, haja vista o explicitado no próprio Tratado de Lisboa (nº 2, art. 42º do TUE) que “a política da União [...] não afetará o caráter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-Membros”. Logo, o fato de tal política não interferir diretamente numa transferência de competência para a União, por respeitar a autonomia estatal, leva ao entendimento de que esta encontra-se mais próxima do polo intergovernamental no espectro dos desenhos institucionais, o que reforça a argumentação de Sweet e Sandholtz (1997), segundo a qual a rigidez na definição do modelo institucional não é a melhor forma de analisar organismos internacionais.

Por outro lado, ao observar as características da UNASUL desde sua criação, com foco na concertação política regional sul-americana, os atributos intergovernamentais são evidenciados em todos os aspectos do processo, algo que tem sido uma regra em todas as tentativas de cooperação multilateral na região (MALAMUD, 2005). Assim, a influência presidencial percebida no foro multilateral em questão atinge também o Conselho de Defesa Sul-Americano, que apesar de buscar a construção de uma identidade de defesa para a América

⁶¹ “O intergovernamentalismo liberal vê a interdependência econômica como uma forte pré-condição para a integração. À medida que a liberalização do comércio aumenta a dependência das exportações e do comércio intra-industrial, aumenta a pressão pela integração. As instituições regionais são, portanto, concebidas como mecanismos para firmar e fazer cumprir acordos, e não como atores autônomos ou arenas políticas mais amplas. Apesar do peso crucial que essa abordagem concede aos Estados nacionais, a decisão de agrupar ou delegar poder ao nível regional é considerada inevitável para permitir níveis mais altos de interação complexa” (MALAMUD, 2005, p. 139, tradução livre do original em inglês).

do Sul, está longe de interferir diretamente na autonomia dos Estados-membros no que diz respeito às suas políticas de defesa. Como mencionado em seu Estatuto de criação, a prioridade é que o espaço se constitua como passível de coordenar as diferentes políticas de defesa já existentes, de maneira a proporcionar uma aproximação nesse setor, tão marcado por distanciamentos e desconfianças.

Logo, ao analisar as características dos modelos institucionais nos quais estão inseridas a PCSD e o CDS, é plausível a inferência de que há um ponto em comum entre ambas, já que, apesar da predominância supranacional no processo de integração europeu, quando o assunto é a defesa comum as dificuldades em transferir totalmente a autonomia para o nível comunitário são preponderantes. É verdade que muito dessa dificuldade está diretamente relacionada à importância que o setor da defesa guarda no que diz respeito à soberania estatal, o que auxilia no entendimento de porque a UE ainda tem marcas fortes de intergovernamentalismo mesmo ao contar com uma robustez institucional no nível comunitário.

3.3.2 Estrutura

O quinto elemento de análise aqui proposto é sobre a estrutura organizacional da PCSD e do CDS, a qual é fundamental para a compreensão a respeito do quão densas são as composições de cada instituição. Longe de propor uma exaustiva repetição do que já foi dito nos capítulos anteriores, o intuito desta categoria analítica é elucidar como as diferentes possibilidades de estrutura em organismos internacionais podem interferir em seu funcionamento.

No caso da Política Comum de Segurança e Defesa, sua condução, execução e definição estão sob responsabilidade da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, cargo ocupado por Federica Mogherini desde o ano de 2014. A nomeação do mencionado cargo é deliberada via maioria qualificada no âmbito do Conselho Europeu, o qual tem a prerrogativa também de finalizar o mandato pelo mesmo procedimento (nº 1, art. 18º do TUE). Ainda, a Alta Representante consulta regularmente o Parlamento Europeu sobre possibilidades a respeito da PCSD, de forma a garantir que esta instituição tenha sua voz ouvida na condução da política. Em referência à característica intergovernamental da PCSD, mencionada na sessão anterior deste texto, está a participação ativa dos Estados-membros, os quais colocam suas capacidades civis e militares à disposição da União de forma a tornar possível a execução desta política. Por fim, o encargo operacional da PCSD fica sob a tutela da Agência Europeia de Defesa, que

[...] identifica as necessidades operacionais, promove as medidas necessárias para as satisfazer, contribui para identificar e, se necessário, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector da defesa, participa na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e presta assistência ao Conselho na avaliação do melhoramento das capacidades militares (nº 3, art. 42º do TUE).

No que se refere ao Conselho de Defesa Sul-Americano, os artigos 6, 7, 8, 9 e 10 de seu Estatuto definem a conformação de sua estrutura de funcionamento. Por estes artigos, fica estabelecido que a presidência do CDS será a mesma que a presidência Pro Tempore da UNASUL, cuja função é coordenar as atividades do organismo. O Conselho está integrado também pelas Ministras e Ministros de Defesa, ou seus equivalentes, dos países membros, por delegações nacionais, compostas pelos Altos Representantes de Relações Exteriores e Defesa, bem como por seus assessores, estes últimos apenas no caso de os Estados o considerarem relevante. Há ainda uma instância executiva, formada pelas Vice-ministras e Vice-ministros de Defesa, ou seus equivalentes e, por fim, existe a prerrogativa da formação de grupos de trabalho para o exame de assuntos específicos, que podem servir para recomendar ou sugerir questões de ordem variada. A periodicidade das reuniões ordinárias do Conselho é anual (UNASUL, 2008b, art. 12º), porém há sessões a cada seis meses da instância executiva (UNASUL, 2008b, art. 14º), além de existir a possibilidade de reuniões extraordinárias sob a petição de metade dos Estados-membros (UNASUL, 2008b, art. 15º).

Logo, é possível observar que, ainda que com fortes traços intergovernamentais, ambos os organismos aqui analisados são estruturalmente distintos, o que não tem sido determinante na eficácia de seu funcionamento e, por esta razão, permite considerar que os aspectos institucionais podem não ser o fator de maior peso para o cumprimento dos objetivos propostos, embora sejam relevantes para o entendimento da PCSD e do CDS.

3.3.3 Regra decisória

A maneira com que ocorre o processo de tomada de decisão no seio de uma instituição de cunho internacional é outro aspecto variável e que, sistematicamente, deve ser levado em consideração ao buscar compreender esses organismos. No caso da União Europeia, por se tratar de um processo de integração no qual a supranacionalidade é latente, grande parte das decisões são tomadas pelas instituições europeias em um burocrático procedimento que envolve desde o Parlamento Europeu, até o Conselho, passando também pela Comissão. Contudo, o caráter intergovernamental e sensível das decisões que dizem respeito às questões de segurança

e defesa, que é o caso da Política Comum de Segurança e Defesa, todavia não atingiu a transferência de autonomia para as mencionadas instituições comunitárias.

Por esta razão, ocorre que as propostas com relação à PCSD, como, por exemplo, propostas de lançamento de missões, são feitas pela Alta Representante, ou por algum dos Estados-membros, as quais são deliberadas no âmbito do Conselho Europeu, que é composto pelos dirigentes dos Estados-membros, e requerem unanimidade para que sejam adotadas. Cabe ainda a Alta Representante a prerrogativa de propor o emprego de recursos nacionais ou da UE, algo que pode ser realizado juntamente com a Comissão (nº 4, art. 42º do TUE).

Por outro ângulo, inserido no contexto de coordenação política da UNASUL, o Conselho de Defesa Sul-Americano também tem suas decisões deliberadas via unanimidade. O artigo 13 do Estatuto do CDS faz referência direta ao 12º artigo do Tratado Constitutivo da UNASUL, para explicar sua forma de proceder em termos de tomada de decisão. Segundo este artigo, os pareceres por consenso poderão ser adotados desde que estejam presentes no mínimo três quartos dos Estados-membros e, no caso de deliberações com Estados ausentes, a regra é de que sejam consultados aqueles ausentes por meio do Secretário Geral, os quais têm um prazo de até 30 dias corridos para se manifestarem, salvo no caso do Conselho de Delegadas e Delegados, cujo prazo é de apenas 15 dias. Além disso, os grupos de trabalho, quando houver, possuem a prerrogativa de realizar sessões e apresentar propostas sempre que as reuniões contem com um quórum de metade mais um dos Estados-membros.

Diante do exposto, verifica-se um ponto de encontro entre a PCSD e o CDS, o qual retoma a ideia de que as instituições transitam no espectro dos modelos institucionais, por apresentar esta característica similar, e, ainda, sugere que o desenho institucional não é o fator determinante para pensar a eficácia e o pleno funcionamento das instituições. Isto reforça o argumento de que a variável determinante para compreender a cooperação em segurança e defesa, variável independente deste estudo, implica aspectos de caráter político.

3.3.4 Amplitude da agenda e dos objetivos

O último aspecto de cunho institucional analisado aqui, e nem por isso menos importante, diz respeito as agendas e objetivos da PCSD e do CDS. O que se pretende nesta categoria de análise é verificar o quão abrangente é a agenda dessas instituições, algo que permite aferir o comprometimento dos Estados-membros com o projeto em comum suscitado por cada uma delas. Neste sentido, chama a atenção um aspecto em comum verificado nos documentos base da PCSD e do CDS, o qual faz referência a persecução de uma identidade de

defesa europeia e sul-americana, respectivamente. A relevância deste ponto é crucial, pois demonstra a intencionalidade dos Estados-membros em construir, gradualmente, algo mais forte que apenas uma percepção partilhada do que deve ser a defesa no âmbito regional. A presença do conceito de identidade confere maior profundidade a ambos os processos, pois, o fato desta palavra aparecer na lógica discursiva das instituições, por meio de seus textos fundamentais, denota um comprometimento para com a ordem regional em segurança e defesa, devido ao peso do discurso dos atores para as construções sociais de significado (ONUF, 1989).

Por outro lado, para além das questões identitárias subjetivas, em termos práticos as diferenças nas agendas aqui analisadas são marcantes. Do ponto de vista da política europeia, é possível afirmar a existência de uma maior amplitude da agenda, o que pode ser visualizado, por exemplo, na possibilidade da realização de missões conjuntas entre os Estados-membros, ou, ainda, na prerrogativa do estabelecimento de uma defesa comum, quando assim o decidir o

Conselho Europeu (nº 2, art. 42º do TUE). Além disso, o fato de tal política estar em consonância com a já estabelecida Organização do Tratado do Atlântico Norte confere maiores possibilidades em seu escopo de atuação. Em contrapartida, o exame do Tratado de Lisboa (2009) e da Estratégia Global para a política externa e de segurança da UE (2016), permitem observar uma ausência de objetivos claramente delineados no que diz respeito às ações da PCSD. Ambos os documentos são generalizantes em termos do que se espera da política europeia, mas não são precisos em delimitar objetivos a serem perseguidos, o que é um problema mais grave do ponto de vista da Estratégia Global, se considerada a função de uma estratégia, que é justamente definir quais serão e como serão alcançados os objetivos em questão, como bem resume Esther Barbé (2016, p. 3): “el término de pensamiento estratégico nos remite a establecer la manera de utilizar los medios o recursos disponibles para obtener los objetivos propuestos”⁶².

Logo, depreende-se que a falta de definições precisas quanto aos objetivos da PCSD é mais um sintoma da dificuldade da União em se colocar como um ator estratégico diante do cenário das Relações Internacionais. Ao contrário disto, o comportamento observado, principalmente nas áreas de defesa e segurança, tem sido reativo e normativo: reativo, pois há uma falta de planejamento, posto que as ações são tomadas a partir do fluxo com que se dão os acontecimentos, numa lógica imediatista de reação; e normativo, pois suas ações visam exportar

⁶² “O termo pensamento estratégico nos remete a estabelecer a maneira de usar os meios ou recursos disponíveis para obter os objetivos propostos” (BARBÉ, 2016, p. 3, tradução livre do original em espanhol).

o modelo europeu de valores, algo que se opõe à racionalidade tradicional dos atores internacionais, que atuam com base em seus interesses mat\u00e9rias (BARB\u00c9, 2016).

J\u00e1 no Tratado de Lisboa, o artigo 45\u00b0 \u00e9 o que mais se aproxima da defini\u00e7\u00e3o de objetivos espec\u00edficos, ao estipular a miss\u00e3o da Ag\u00eancia Europeia de Defesa, a qual \u00e9 a respons\u00e1vel pelo desenvolvimento das capacidades de defesa da UE. No mencionado artigo s\u00e3o elencadas cinco atribui\u00e7\u00f5es da AED, estas sim, precisas e delimitadas:

a) Contribuir para identificar os objetivos de capacidades militares dos Estados Membros e para avaliar o respeito dos compromissos por eles assumidos em termos de capacidades; b) Promover a harmoniza\u00e7\u00e3o das necessidades operacionais e a ado\u00e7\u00e3o de m\u00e9todos de aquisi\u00e7\u00e3o eficazes e compat\u00edveis; c) Propor projectos multilaterais para cumprir os objetivos em termos de capacidades militares e assegurar a coordena\u00e7\u00e3o dos programas executados pelos Estados-Membros, bem como a gest\u00e3o de programas de coopera\u00e7\u00e3o espec\u00edficos; d) Apoiar a investiga\u00e7\u00e3o em m\u00e1teria de tecnologia de defesa, coordenar e planificar actividades de investiga\u00e7\u00e3o conjuntas e estudos de solu\u00e7\u00f5es t\u00e9cnicas que d\u00eam resposta \u00e0s necessidades operacionais futuras; e) Contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas \u00fateis para refor\u00e7ar a base industrial e tecnol\u00f3gica do sector da defesa e para aumentar a efic\u00e1cia das despesas militares (n\u00b0 1, art. 45\u00b0 do TUE).

No que diz respeito ao CDS, h\u00e1 uma amplitude menor na defini\u00e7\u00e3o da agenda e dos objetivos, como \u00e9 poss\u00edvel verificar, por exemplo, na tentativa de gerar consensos para fortalecer a coopera\u00e7\u00e3o regional em defesa e na ado\u00e7\u00e3o de medidas de fomento da confian\u00e7a. Contudo, a despeito da varia\u00e7\u00e3o na amplitude da agenda ser menos percept\u00edvel, deve-se notar que h\u00e1 uma maior precis\u00e3o quanto aos objetivos que se pretende alcan\u00e7ar, o que poderia resultar em um \u00f3rg\u00e3o mais eficaz do ponto de vista da entrega de resultados, n\u00e3o fosse a predomin\u00e2ncia dos aspectos pol\u00edticos, que s\u00e3o analisados na pr\u00f3xima sess\u00e3o deste cap\u00edtulo.

Neste sentido, o Estatuto de cria\u00e7\u00e3o do Conselho, em sua terceira sess\u00e3o, delimita explicitamente os objetivos gerais (UNASUL 2008b, art. 4\u00b0), que s\u00e3o tr\u00eas, e os objetivos espec\u00edficos (UNASUL, 2008b, art. 5\u00b0), que s\u00e3o onze, o que demonstra um entendimento inequ\u00edvoco sobre onde se pretende chegar com a coopera\u00e7\u00e3o regional em defesa. Ao analisar os objetivos espec\u00edficos, a pequena amplitude, bem como o car\u00e1ter consultivo do \u00f3rg\u00e3o, \u00e9 evidenciada na escolha das palavras que comp\u00f5em o texto, o que pode ser observado pelo significado dos verbos que iniciam cada objetivo, al\u00e9m de haver repeti\u00e7\u00f5es em seu uso. Os verbos empregados s\u00e3o: avan\u00e7ar, promover, contribuir, fortalecer, fomentar, compartilhar e trocar; os quais denotam a conson\u00e2ncia entre a natureza da coordena\u00e7\u00e3o de diferentes vis\u00f5es do CDS e a busca, a longo prazo, da identidade de defesa sul-americana. Outrossim, nos planos de a\u00e7\u00e3o do Conselho, que refletem sua agenda anual, a divis\u00e3o de tem\u00e1ticas por eixos, bem como o r\u00edgido cronograma para o cumprimento de tarefas, al\u00e9m da determina\u00e7\u00e3o de respons\u00e1veis para

cada ação, também demonstra a racionalidade que permeia a busca na execução dos objetivos. Portanto, tem-se um órgão com menor capacidade de agência, mas que possui uma intencionalidade melhor desenhada, cuja possibilidade de eficácia acaba por ser maior.

3.4 Aspectos políticos

O último elemento analítico proposto para a comparação das unidades aqui estudadas muda o foco da análise para a relevância das questões políticas. Após verificar as diferenças marcantes quanto aos aspectos básicos e institucionais, busco aferir se, de fato, a variável determinante para o não aprofundamento da cooperação em segurança e defesa tem suas raízes nos atributos políticos da regionalização. Com este fim, há que se retomar a teorização de Buzan e Waever (2003) a respeito dos Complexos Regionais de Segurança, de forma a situar os níveis desta análise. Dos quatro níveis propostos pelos autores, apenas dois interessam para este estudo, os quais sejam o nível doméstico de cada Estado na região e o nível das relações entre Estados de uma mesma região, isto é, a questão política que interfere no âmbito institucional está situada no intermédio entre os interesses e vulnerabilidades de cada Estado e nas interações que ocorrem no sentido intrarregional. Logo, torna-se possível afirmar que em ambos os níveis os fatores de ordem política ocupam lugar de destaque, ao considerar os descompassos que permeiam o espectro político.

Por conseguinte, deve-se compreender que nem todos os Estados de uma região têm o mesmo peso político no esquema decisório que define o aprofundamento ou não da cooperação, o qual, neste caso, diz respeito à área da segurança e defesa. Isto exige uma outra conceituação para tratar daqueles Estados que detêm o poder de decisão, as chamadas potências regionais. Contudo, tal conceituação não é tão simples de ser desenvolvida, já que o mencionado status não está relacionado apenas com os recursos de poder de que dispõe um determinado Estado, seja em termos de *soft power*, *hard power* ou *smart power*⁶³, mas também “with perceptions about the configuration of global and regional power hierarchies. It also has to do with the role definitions of political elites regarding a country’s position within such power hierarchies”⁶⁴ (NOLTE, 2010, p. 892).

⁶³ O termo *smart power* faz referência a capacidade de combinar *hard* e *soft power* de maneira a lograr ganhos positivos (NYE, 2008).

⁶⁴ “[...] com percepções sobre a configuração de hierarquias globais e regionais de poder. Também tem a ver com as definições de papel das elites políticas em relação à posição de um país dentro dessas hierarquias de poder” (NOLTE, 2010, p. 892, tradução livre do original em inglês).

Logo, ainda na linha de raciocínio de Buzan e Waeber (2003), potências regionais são explicadas como aqueles atores capazes de definir a polaridade de um complexo regional de segurança, cujas capacidades em termos de poder são consideráveis, mas estão restritas ao contexto regional. Esta definição por si só é válida para o que se busca neste estudo, contudo, Nolte (2010, p. 890) também aporta uma caracterização interessante conceitualmente ao diferenciar potências médias e potências regionais, segundo a qual estas geralmente combinam atributos de liderança e recursos de poder, além de acumular uma responsabilidade especial no que diz respeito à segurança e à manutenção da ordem regionais. O autor ainda considera três outros pontos cruciais, propostos por Schoeman (2003, p. 353), como condições para o status de potência regional:

The internal dynamics of such a state should allow it to play a stabilizing and leading role in its region'; Such a state 'should indicate and demonstrate its willingness, and of course also its capacity or ability, to assume the role of regional leader, stabilizer and, if not peacekeeper, or at least peacemaker'; 'Should be acceptable to its neighbours – the members of the security complex in which it operates – as a leader responsible for regional security. A broader, or extra-regional acceptance is perhaps a necessary condition, but not sufficient, even if supported and promoted by big powers.'⁶⁵

Neste interim, é importante considerar que a caracterização de uma potência regional faz referência direta à influência exercida em uma determinada região geográfica e pode variar a depender do assunto analisado, não sendo, portanto, uma atribuição imutável. Ainda, o mesmo Estado caracterizado como potência regional pode ter um status de potência média ou grande potência numa escala global, o que demonstra que o conceito de potência regional está intrinsecamente conectado com a lógica hierárquica da região em questão (NOLTE, 2010). A partir desta situação teórica, é possível avançar com a análise comparada sobre os aspectos políticos que permeiam a cooperação em segurança e defesa nas instituições aqui estudadas.

3.4.1 Nível de convergência das potências regionais

A conjectura política que possibilitou o surgimento da Política Comum de Segurança e Defesa a partir de 2009, com a assinatura do Tratado de Lisboa, está assentada no ano de 1998,

⁶⁵ “A dinâmica interna desse estado deve permitir que ele desempenhe um papel estabilizador e de liderança em sua região”; Esse estado ‘deve indicar e demonstrar sua vontade e, é claro, também sua capacidade ou habilidade de assumir o papel de líder regional, estabilizador e, se não for de mantenedor da paz, pelo menos de pacificador’; ‘Deverá ser aceito pelos seus vizinhos – os membros do complexo de segurança em que opera – como líder responsável pela segurança regional. Uma aceitação mais ampla ou extra regional talvez seja uma condição necessária, mas não suficiente, mesmo se apoiada e promovida por grandes potências” (SCHOEMAN, 2003, p. 353, apud NOLTE, 2010, p. 890, tradução livre do original em inglês).

na declaração de Saint-Malo. Tal declaração demonstra que é imprescindível a convergência nos interesses políticos das potências regionais para que seja possível o avanço da cooperação regional em segurança e defesa, pois significou a aproximação política entre França e Reino Unido, potências regionais que desde o início do processo de integração divergiam sobre os rumos da defesa europeia. Enquanto a França historicamente buscava desenvolver um pilar europeu em termos de defesa, desatrelado dos interesses estadunidenses e de maneira a garantir autonomia, o Reino Unido sustentava uma postura de manter a segurança europeia sob a tutela dos EUA, principalmente na figura da OTAN, ao inviabilizar, assim, qualquer tentativa de levar adiante o debate sobre segurança e defesa no interior das comunidades europeias.

A partir de 1997, contudo, a mudança política que se deu na liderança do Reino Unido, com a eleição de Tony Blair pelo partido Trabalhista, somada a relutância por parte do governo estadunidense de Bill Clinton (1993-2001) em continuar a levar adiante os custos da segurança europeia, vieram a mudar o panorama. Longe de buscar um afastamento da OTAN na gestão da segurança europeia, o Reino Unido percebeu que a melhor maneira de manter o envolvimento dos EUA nessas questões tão sensíveis seria por meio da adoção pragmática de meios independentes no âmbito da defesa da UE, de forma a reduzir os custos para os estadunidenses. Assim, com o intuito de reforçar seu interesse na relação transatlântica, Londres optou por aceitar a ideia de criar capacidades autônomas de ação para a União nos quadros da segurança e defesa, algo que rompeu um tabu instaurado no seio da UE desde a entrada do Reino Unido nesta, em 1973 (FERREIRA-PEREIRA, 2005).

Logo, esta mudança de posicionamento político resultou em uma aproximação para com os interesses franceses, que não encontravam eco justamente pela oposição britânica, e permitiu que fossem lançadas as bases para a criação da Política Europeia de Segurança e Defesa, que mais tarde viria a se tornar a PCSD. Neste sentido, cabe ressaltar que a intenção em manter latente a conexão com os EUA foi evidenciada na declaração de Saint-Malo, a qual explicitava o interesse europeu em cooperar com o quadro da já estabelecida aliança militar, num formato em que a segurança e defesa europeias estivessem a serviço da OTAN. Portanto, ainda que as capacidades a serem desenvolvidas no âmbito da União fossem inteiramente alinhadas aos desígnios da Aliança, foi consolidada uma aproximação política tida quase como impossível, entre França e Reino Unido (FERREIRA-PEREIRA, 2005), da qual dependeu o sucesso da existência de uma política comum no quadro da defesa europeia e reforça o argumento de que a convergência entre as potências regionais é basilar para que seja possível conceber a cooperação em segurança e defesa no nível regional.

Neste sentido, a reformulação da PESP, que delineou a PCSD em 2009, demonstra a predominância do aspecto político no que diz respeito à construção europeia em segurança e defesa, já que a nova política permanece num quadro de linha auxiliar da OTAN, de forma a não ferir a relação transatlântica entre a Europa ocidental e os EUA. Isto fica explicitado no próprio Tratado de Lisboa:

[...] A política da União, na acepção da presente secção, não afectará o carácter específico da política de segurança e de defesa de determinados Estados-Membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado do Atlântico Norte para certos Estados-Membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito (nº 2, art. 42º do TUE).

De igual modo, ao observar o cenário político que possibilitou a conformação do Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da criação da UNASUL, é possível verificar a existência de dois projetos políticos concorrentes entre Brasil e Venezuela. Por um lado, estava a Venezuela chavista, com um projeto de defesa comum intenso, o qual visava sobretudo a unificação das Forças Armadas da região sul-americana, numa tentativa direta de se contrapor à unipolaridade estadunidense. Tal projeto, patrocinado pelo governo de Hugo Chávez (1999-2013), entendia que a principal ameaça à segurança mundial eram os EUA e, portanto, buscava uma união entre os Estados da América Latina como forma de estabelecer um polo de poder capaz de limitar os ímpetus estadunidenses. Para tanto, a proposta era que a criação do conselho de defesa lançasse as bases para o surgimento de uma instituição de caráter majoritariamente militar, que seria a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), numa clara referência em oposição à OTAN.

Este projeto, entretanto, não encontrou respaldo na maioria dos governos da região, salvo Bolívia, Equador e Argentina, o que não foi suficiente para permitir seu avanço. Ademais, o histórico recente de ditaduras militares no subcontinente resultou num receio em participar de uma organização de caráter eminentemente militar, algo que contribuiu para que o projeto não passasse de uma idealização.

De outro lado do espectro político, com um caráter mais conciliatório, o projeto brasileiro que veio a se tornar de fato no Conselho de Defesa Sul-Americano, conseguiu fazer convergir os interesses políticos de todos os países da região, inclusive dos EUA. O intuito do Brasil em se estabelecer como líder regional sul-americano, com a finalidade máxima de conquistar um assento no Conselho de Segurança da ONU, fez com que o país propusesse a criação de um órgão de aspecto mais brando, o qual contribuísse para a mudança da percepção

dos demais Estados sul-americanos de que Brasília possuía ímpetos imperialistas na região e fizessem coro ao projeto. A possibilidade de contar com a participação da Colômbia, por exemplo, país historicamente alinhado aos EUA, mesmo após alguns anos de negociação, demonstra o alto nível da concertação política que se deu na consecução do CDS.

Ademais, é relevante considerar que a criação do CDS, conforme detalhada no segundo capítulo deste trabalho, contou com o aval dos EUA, posto que a natureza consultiva do órgão, somada a sua baixa capacidade de agência, não implicava em uma aliança militar para a região (DIAMINT, 2013), o que não diminui o prestígio da existência de um organismo para pensar a defesa exclusivamente sul-americana e sem a participação de Washington. Outrossim, o projeto conseguiu conciliar as intenções brasileiras com posicionamentos divergentes, como aqueles de Venezuela e Colômbia, e sua criação denota a convergência política que se deu entre a potência regional, no caso o Brasil, e aqueles países que, apesar de não se constituírem enquanto potências regionais, teriam força para barrar a consolidação do Conselho. A Colômbia, por exemplo, era contrária à proposta do CDS pois acreditava que este seria uma redundância ao trabalho já desenvolvido pela OEA, além de considerar pouco o esforço de cooperação regional no combate às FARC (ABDUL-HAK, 2013).

Por esta perspectiva, o caso do CDS permite visualizar melhor a predominância dos aspectos políticos no que diz respeito ao aprofundamento da cooperação regional em segurança e defesa, já que sua existência foi possível, em grande medida, pela convergência política que ocorreu entre os países sul-americanos nos anos 2000, quando houve uma maioria de governos de caráter mais progressista ou de centro-esquerda, cujos projetos regionais apontavam para uma maior aproximação no eixo sul-americano. Tal convergência política, contudo, foi rompida a partir de 2014, quando há uma mudança nas características dos novos governantes que passam a assumir o poder na região. Estes, por sua vez, mais alinhados com projetos neoliberais e de centro-direita, demonstraram perda de interesse na continuidade da UNASUL e, conseqüentemente, na manutenção do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Por fim, após analisar separadamente cada uma das categorias em que a comparação foi baseada, as informações foram sistematizadas em formato de quadro (quadro 4), o que permite situar as unidades com relação aos atributos observados. O quadro, portanto, apresenta de maneira objetiva o resultado da análise comparada desenvolvida ao longo deste capítulo.

Quadro 4 – Aspectos de comparação entre a PCSD e o CDS

	Política Comum de Segurança e Defesa	Conselho de Defesa Sul-Americano
Natureza	A PCSD é a política que estabelece o quadro para as estruturas políticas e militares da União Europeia.	O CDS é uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa na UNASUL.
Origem	É a atual resultante das tentativas de cooperação em segurança e defesa no seio da UE, que vêm desde o estabelecimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e passa pela anterior Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).	É a primeira iniciativa de cooperação em defesa que está restrita e composta apenas por Estados sul-americanos.
Longevidade	Estabelecida em 2009 no Tratado de Lisboa e ainda em vigor (2019).	Criado em 2008 por meio do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano e com funcionamento pleno até o ano de 2017.
Modelo institucional	Supranacional/intergovernamental	Intergovernamental
Estrutura	Conselho Europeu; Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança; Parlamento Europeu; Estados-membros	Presidência; ministras e ministros da defesa, ou seus equivalentes, dos países da UNASUL; delegações nacionais; instância executiva.
Regra decisória	Unanimidade	Unanimidade
Amplitude da agenda e dos objetivos	Maior amplitude na agenda, porém objetivos generalizados e pouco específicos.	Menor amplitude na agenda, porém objetivos bem delimitados e muito específicos.
Nível de convergência das potências regionais	Convergência de interesses entre Reino Unido e França, bem como da superpotência EUA, que foi determinante para a cooperação em defesa.	Convergência de interesses entre Brasil e Venezuela, bem como da superpotência EUA, que foi determinante para a cooperação em defesa.

Fonte: elaboração da autora com dados extraídos do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008) e do Tratado de Lisboa (2009).

Como é possível observar no quadro comparativo, as categorias analíticas serviram como indicadores das diferenças marcantes entre a PCSD e o CDS, ao evidenciar como os dois organismos representam formas diferentes de buscar a cooperação em segurança e defesa no nível regional. Em termos de estratégia de pesquisa, a comparação sistematizada oferece um panorama que identifica quais são as variáveis determinantes que atuam sobre a variável dependente, de maneira a tornar mais perceptível a interação entre elas. Neste caso, o que se

verificou foi uma influência preponderante da incidência dos aspectos políticos em detrimento daqueles iniciais e institucionais, cujo resultado são momentos alternados entre maior e menor vontade política para aprofundar a cooperação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho observou dois modelos distintos de cooperação regional em segurança e defesa, a Política Comum de Segurança e Defesa e o Conselho de Defesa Sul-Americano, em que o primeiro é parte do processo de integração da União Europeia e o segundo pertence à União de Nações Sul-Americanas.

A pesquisa teve como guia o seguinte questionamento: por que a cooperação regional em segurança e defesa é uma inflexão? Logo, a partir desta indagação, foi elaborada a hipótese de que a inflexão percebida nos mencionados temas para o aprofundamento da cooperação está relacionada à multiplicidade de interesses sustentados pelas potências regionais, os quais, não sempre vão no sentido de priorizar o nível regional. Assim, por considerar os interesses nacionais como elementos determinantes para que fosse possível responder à pergunta problema, entendeu-se que a análise aqui desenvolvida deveria compreender não apenas o nível regional, mas também o nível doméstico. Desta forma, inferiu-se que a variável dependente deste estudo é a cooperação regional em segurança e defesa, ao passo em que a variável independente são as potências regionais, cujos interesses tem força suficiente para alterar os rumos de tal cooperação.

No que diz respeito ao arcabouço teórico que suportou as análises aqui desenvolvidas, utilizou-se a lógica construtivista (ONUF, 1989; WENDT, 1992) para pensar a interação entre os atores e a estrutura e sua relação de co-construção. Tal lógica, por sua vez, está diretamente conectada ao raciocínio proposto por Buzan e Waever (2003) na teoria dos Complexos Regionais de Segurança, segundo a qual os processos de securitização e dessecuritização dos Estados de uma determinada região não podem ser compreendidos de forma isolada, pois estão interligados entre si. A partir deste aparato teórico, a análise se restringiu a dois CRS's de características distintas, a saber o complexo UE-Europa e o complexo da América do Sul.

A divisão metodológica dos capítulos foi baseada em responder aos objetivos específicos aos quais se propôs esta investigação: a) entender a construção do componente de segurança e defesa da UE (PCSD); b) compreender a formação do CDS no âmbito da UNASUL; c) comparar os modelos institucionais, estruturas, agendas e *modus operandi* das duas unidades. Para tanto, o primeiro capítulo focou em destrinchar o largo processo de construção do componente de segurança e defesa da UE, que culminou com a atual PCSD. A descrição histórica foi iniciada nos anos 1950, quando se deram as primeiras iniciativas diretas para pensar uma defesa comum, por parte dos países fundadores da CECA. A partir de então a análise avançou temporalmente, ao passar pelos principais momentos que estiveram por trás do

estabelecimento, em 1992, da Política Externa e de Segurança Comum, a qual fez parte da estrutura de pilares da UE lançada com o Tratado de Maastricht. Entretanto, compreendida a ausência de um caráter operacional na PESC, em 2001 é criada a Política Europeia de Segurança e Defesa, com o intuito de garantir meios de atuação àquela política já existente. Por conseguinte, a descrição chegou ao ano de 2009, quando da assinatura do Tratado de Lisboa e do estabelecimento da PCSD, que é o estágio mais recente da defesa comum europeia.

O capítulo 1, para além da descrição histórica mencionada, desenvolveu uma análise que busca compreender as duas estratégias de segurança que foram lançadas pela União, uma em 2003 e outra em 2016. Foi possível perceber importantes diferenças entre ambos os documentos, algo refletido, em grande medida, nos diferentes cenários políticos em que foram concebidas. Assim, este capítulo desenhou o panorama sob o qual se estabeleceu a Política Comum de Segurança e Defesa, bem como seus primeiros anos de atuação, de forma a propiciar informações suficientes para uma completa compreensão acerca das diferentes percepções políticas dos Estados-membros e como isso influenciou o processo de pensar conjuntamente a segurança e defesa da UE .

O capítulo 2, por sua vez, buscou detalhar o processo de construção do componente sul-americano de segurança e defesa. Com este fim, a descrição histórica foi iniciada nos anos 1940, quando houve a criação das instituições que passaram a compor o chamado sistema interamericano de defesa: JID, TIAR, OEA e Pacto de Bogotá. Tais instituições, foram fundamentais para pensar a possibilidade que culminou com o Conselho de Defesa Sul-Americano, pois, devido ao seu caráter hemisférico, a necessidade do estabelecimento de um organismo regional se tornou latente. Neste sentido, foi detalhado o processo de construção da Unasul, no ano de 2008, que significou um ‘divisor de águas’ em termos de concertação política na América do Sul. Foi a partir desta instituição que importantes temas passaram a ser pensados no âmbito estritamente regional, como ocorreu com as questões de segurança e defesa.

Logo, após compreender o cenário sul-americano em termos de segurança e defesa, o segundo capítulo destrinchou os bastidores políticos, bem como as concessões que foram realizadas para a criação do CDS. Nesta ótica, por meio da análise aprofundada de sua estrutura e características, foi possível perceber a relevância deste organismo para o avanço do pensamento de defesa na América do Sul, posto que seus mecanismos de construção de confiança permitiram uma aproximação nunca antes vista entre os países da região, num assunto tão sensível como a defesa. Assim, ainda que o CDS tenha funcionado plenamente por pouco mais de nove anos, é fato que sua criação demonstrou a importância de um órgão para pensar a

cooperação em segurança e defesa a nível regional. Conforme o que foi feito no primeiro capítulo, o intuito do capítulo 2 foi reunir o máximo de informações possível sobre a segunda unidade analisada neste trabalho.

Uma vez que o terceiro objetivo específico propunha fazer uma comparação entre a PCSD e o CDS, o capítulo 3 utilizou o método da análise comparada e a estratégia do *most different system*. No primeiro momento, buscou-se definir até que ponto as duas instituições poderiam ser qualificadas como eficazes, ao que se concluiu que a PCSD contribuiu para manter o histórico problema europeu de falar com uma só voz, visto que seu processo decisório continua a reter mais poder na mão daqueles países considerados potências regionais, ao passo em que o CDS, a despeito dos consideráveis avanços que foram observados em seus primeiros seis anos de funcionamento, foi ‘engolido’ pelas turbulências políticas dos governos da América do Sul, o que permitiu questionar a eficácia de ambos os casos.

Na sequência, o exercício comparativo estabeleceu oito categorias sob as quais se desenvolveu a análise, divididas entre os aspectos iniciais, institucionais e políticos da PCSD e do CDS. Inicialmente, as categorias foram detalhadas individualmente e, em seguida, sistematizadas por meio de um quadro (quadro 4), com o intuito de permitir uma melhor visualização do exercício. Como já era esperado, a comparação evidenciou as diferenças marcantes entre as instituições analisadas, o que permitiu verificar a incidência da variável independente, posto que o único aspecto de total coincidência entre a PCSD e o CDS foi o nível de convergência das potências regionais. Logo, a análise do quadro 4 permitiu inferir que, ainda que os aspectos iniciais e institucionais fossem relevantes para compreender as inflexões observadas na cooperação regional em segurança e defesa, os determinantes para o aprofundamento desta cooperação são os aspectos políticos.

Tal argumento torna válida a hipótese levantada no início deste estudo, a qual entende que as travas em questões de segurança e defesa de ordem regional estão diretamente relacionadas aos múltiplos interesses das potências regionais. Estes, variam de acordo com suas prioridades domésticas, as quais, nem sempre priorizam o nível regional. Outrossim, ao considerar o quão sensíveis são os assuntos de segurança e defesa para um Estado, este trabalho apresenta um de seus limites e aponta para a necessidade de mais estudos que priorizem a compreensão acerca da cooperação regional: já que os interesses políticos das potências regionais são a chave para entender as inflexões na cooperação regional de segurança e defesa, quais são os fatores determinantes para que ocorra, de fato, o aprofundamento de tal cooperação?

Neste sentido, após um estudo que buscou reunir o máximo de informações disponíveis sobre as instituições de segurança e defesa de duas regiões, é possível afirmar que o objetivo central, assim como os objetivos específicos, foi alcançado. A comparação, enquanto método de investigação, permitiu não apenas evidenciar semelhanças ou diferenças entre as unidades, mas verificar a atuação da variável independente sobre a variável dependente. Por esta ótica, a escolha do método investigativo se mostrou crucial para que fosse possível responder ao problema de pesquisa aqui proposto.

Por fim, ao considerar que o assunto está longe de ser concluído, este trabalho reforça a necessidade de pensar a cooperação regional em segurança e defesa por outros caminhos, sob novos olhares e perspectivas. Um exemplo disto, foi a escolha do embasamento teórico construtivista para fundamentar a análise aqui realizada, numa tentativa de relacionar os interesses das potências regionais ao processo de busca por uma identidade de defesa em cada uma das regiões abordadas. Logo, fica o entendimento de que outras investigações são fundamentais para complementar o debate em que se insere esta pesquisa, o qual está situado na interseção entre as temáticas da cooperação regional e da segurança e defesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.
- ACHARYA, Amitav; JOHNSTON, Alastair. Comparing regional institutions: na introduction. In: ACHARYA, Amitav; JOHNSTON, Alastair (ed.). **Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective**. New York: Cambridge University Press, 2007.
- ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros. **Em busca da autonomia: a União Europeia enquanto agente securitário internacional**. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, 2013.
- AMARAL, Arthur Bernardes. **A guerra ao terror e a tríplice fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2009.
- ARÁNGUIZ, Javiera Bayer. El Consejo de Defensa Suramericano y las nuevas amenazas. **Revista Enfoques**, v. 11, n. 19, pp. 53-75, 2013.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: MELO, Elizabeth (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.
- ARRIGHI, Jean Michel. **Organização dos Estados Americanos**. Barueri: Manole, 2004.
- ARTEAGA, Félix. La defensa europea entre la Estrategia Global y su implementación. **Documento de trabajo 16/2016**, Real Instituto Elcano, Madrid, 2016.
- AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.
- BAILES, Alyson J. K. The EU and a “Better World”: what role for the European Security and Defence Policy? **International Affairs**, v. 84, n. 1, 2008.
- BARBÉ, Esther. La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio. **Revista General de Derecho Europeu**, n. 40, 2016.
- BEST, Edward. **Understanding EU Decision-Making**. Maastricht: Springer International Publishing, 2016.
- BISCOP, Sven. In search of a strategic concept for the ESDP. **European Foreign Affairs Review**, Issue 4, 2002.
- _____. The European Security Strategy. Implementing a distinctive approach to security. **Sécurité & Stratégie**, paper n. 82. Brussels: Royal Defence College (IRSD-KHID), 2004.
- _____. The European Security Strategy in context. In: BISCOP, Sven; ANDERSSON, Jan (eds.). **The EU and the European Security Strategy: forging a global Europe**. London: Routledge, 2008.
- _____. Peace without money, war without Americans: challenges for European strategy. **International Affairs**, v. 89, n. 5, 2013.

_____. The EU global strategy: Realpolitik with European characteristics. **Security Policy Brief**, n. 75. Brussels: Royal Institute for International Relations, 2016.

BONO, Giovanna. European Security and Defence Policy: theoretical approaches, the Nice Summit and hot issues. **ESDP and Democracy Report**, Bradford Unniversity, 2002.

BRANCO, Carlos Martins. A evolução da Política Europeia de Segurança e Defesa desde Maastricht. **Relações Internacionais**, v. 14, pp. 57-66, 2007.

BRANDÃO, Ana Paula. O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. **Relações Internacionais**, n. 25, pp. 49-63, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. **The European Union as a Global Actor**. 2ed. Abingdon: Routledge, 2006.

BUELVAS, Eduardo Pastrana. Europa: el largo camino hacia una política de seguridad y defensa común. **Papel Político**, n. 18, pp. 291-334. Bogotá, 2005.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CABRAL, Ricardo. **O Complexo Regional Sul-Americano: uma análise comparada**. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em História Comparada, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 461 f., 2013.

CARDONA, Diego. El ABC de Unasur: doce preguntas y respuestas. **Revista de la Integración**, n. 2. Lima, 2008.

CARMO, Corival Alves. O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa brasileira. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (coords.). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

CARR, Edward Hallett. **The Twenty Years' Crisis: An Introduction to the Study of International Relations**. New York: St Martin's Press, 1939.

CARVALHO, Glauber. **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na UNASUL**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 194 f., 2013.

CAVAZZA, Fabio Luca; PELANDA, Carlo. **Maastricht: before, during, after**. **Daedalus**, v. 123, n. 2, pp. 53-80. Cambridge: The MIT Press, 1994.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 9, pp. 1-11, 2005.

_____. Regional security and integration in South America: What UNASUR could learn from the OSCE and the Shanghai Cooperation Organization. In: KANET, Roger (ed.). **The United States and Europe in a changing world**. Dordrecht: Republic of Letters, 2009.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Estratégia europeia em matéria de segurança: uma Europa segura num mundo melhor**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2009.

CONSELHO EUROPEU. **Conclusões da presidência**, anexo III, 1999. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm#an3>. Acesso em: 03/09/18.

COSTA, Olivier. **A União Europeia e sua política exterior**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

DIAMINT, Rut. Regionalismo y posicionamiento suramericano: Unasur y ALBA. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 101, pp. 55-79, 2013.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, pp. 9-20. Curitiba, 2013.

Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança. Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte, 2016. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf>. Acesso em 03/09/19.

EVANS, Peter. Constructing the 21st Century Developmental State: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, Omano. (ed.). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC, 2010.

FAWCETT, Louise. Exploring Regional Domains: a comparative history of regionalism. **International Affairs**, v. 80, n. 3, pp. 429-446, 2004.

_____. The origins and development of the regional idea in the America. In: FAWCETT, Louise; SERRANO, Monica (eds.). **Regionalism and Governance in the Americas. Continental Drift**. New York: Palgrave Macmillan, pp. 25-51, 2005.

FERREIRA-PEREIRA, Laura Cristina. **The European Union's Militarily Non-Allied States in the Post-Cold War Security Architecture, 1989-1999**. Tese (doutorado), Canterbury: Universidade de Kent, 2003.

_____. A Europa da defesa: O fim do limbo. **Nação e Defesa**, n. 110, 3ª série, pp. 87-127, Lisboa, 2005.

_____. A Política Europeia de Segurança e Defesa após o Tratado de Lisboa: estado da arte e perspectivas futuras. **Cadernos Adenauer XIV**, v. 01, pp. 65-71, Rio de Janeiro, 2013.

FLEMES, Daniel. Institutional building in Mercosur's defence and security sector. The common containment of transnational threats. IKK Working Papers 22, 2004.

FRENKEL, Alejandro. Regionalismo y seguridad: el caso del Mercosur y la ausencia de los temas de defensa. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 8, n. 15, pp. 213-240, 2019

FRITZ, Thomas. ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica. Centro de Investigación y Documentación Chile – Latinoamérica (FDCL). Berlín, 2007.

FUCCILLE, Alexandre. O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e defesa na região. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, n. 1, pp. 112-146, 2014.

_____. La construcción de un nuevo modelo de seguridad en América del Sur: una perspectiva desde Brasil. **Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales**, v. 3, pp. 169-182, 2016.

_____. Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): um balanço de uma década de sua existência. **11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Curitiba, 2018.

_____. A vacilante atuação brasileira na integração regional: o caso do Conselho de Defesa Sul-Americano. **Agenda Política**, v. 7, pp. 62-85, 2019.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1. Rio de Janeiro, 2013.

FURTADO, Celso. **A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GASPAR, Carlos. **As três principais potências europeias e a crise transatlântica**. Primavera, n. 113, pp. 21-36, 2006.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. New York: Cambridge University Press, 1981.

GOMES, Áureo de Toledo. A Escola Galea de Estudos Críticos em Segurança Internacional: 25 anos depois. **Revista Carta Internacional**, v. 12, n. 1, Belo Horizonte, 2017.

GONZALEZ, Rodrigo Stumpf. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v. 1, n. 1, 2007.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; BAQUERO, Marcello. A Política Comparada na América Latina: dilemas e desafios no Brasil. **Revista Debates**, v. 7, n. 3, pp. 111-126. Porto Alegre, 2013.

GREVI, Giovanni. ESDP Institutions. In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel (eds.). **European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)**. Paris: The European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2009.

HAAS, Ernst. **The uniting of Europe**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HENRIQUES, Anna Beatriz; SILVA, Thalita. A Política Europeia de Segurança e Defesa: avanços e retrocessos pós Tratado de Lisboa. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 10, pp. 102-114, 2019.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. Dissertação (mestrado), Programa De Pós-Graduação San Tiago Dantas, São Paulo, p. 70 – 85/ 90 – 95, 2013.

HOWORTH, Jolyon. **European integration and defence: the ultimate challenge?** Paris: Institute for Security Studies, 2000.

_____. The European Union's Security and Defence Policy: The Quest for Purpose. In: HILL, Christopher; SMITH, Michael; VANHOONACKER, Sophie (ed.). **International Relations and the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

_____. The EU as a global actor: grand strategy for a global grand bargain? **Journal of Common Market Studies**, v. 48, n. 3. Oxford, 2010.

HYDE-PRICE, Adrian. European security, strategic culture, and the use of force. **European Security**, v.13, n. 4. London: Routledge, 2004.

JAGU, Ricardo López-Aranda. Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea. In: Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles. **Cuadernos de Estrategia**, n. 184, pp. 67-104. Madrid: Ministerio de Defensa, 2016.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'État en action: Politiques publiques et Corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

JOO, Shin Myung. **Análise da formação de complexos regionais de segurança (CRS): um estudo comparativo entre a América do Sul e o Leste Asiático**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2015.

KELLEHER, Catherine. **The European Security Strategy and the United States: the past as prologue**. In: BISCOP, Sven; ANDERSSON, Jan (eds.). **The EU and the European Security Strategy: forging a global Europe**. London: Routledge, 2008.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 2ed, New York: Harper Collins Publishers, 1989.

KUROWSKA, Xymena. The Role of ESDP Operations. In: MERLINGEN, Michael; OSTRAUSKAITÉ, Rasa (eds.). **European Security and Defense Policy: an implementation perspective**. London: Routledge, 2008.

LEANDRO, Francisco José. Ventos de mudança e o futuro da defesa europeia. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 8, n. 15, 2019.

LEHNE, Stefan. **The EU Global Strategy, a Triumph of Hope over Experience**. Carnegie Europe, 2016. Disponível em: < <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/64003>>. Acesso em: 13/08/2018.

LIJPHART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3. Leiden, 1971.

LIMA, Maria Regina Soares. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, 90, pp. 167- 201, 2013.

MAGALHÃES, Bruno Valim. **Desenvolvimento, dinâmicas e limites da construção de uma comunidade de segurança na América do Sul**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2017.

MALAMUD, Andrés. Regional integration in Latin America: comparative theories and institutions. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 44, pp. 135-154, 2004.

_____. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, 2005.

_____. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, pp. 1.24, 2011.

- MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Júlio. Com um pé na região e outro no mundo: o dualismo crescente da política externa brasileira. **Estudos Internacionais**, v. 1, n. 2, pp. 167-183, 2013.
- MENON, Anand. Defence Policy. In: JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERILL, Stephen (ed.). **The Oxford Handbook of the European Union**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- MARES, David. **Violent Peace. Militarized interstate bargaining in Latin America**. New York: Columbia University Press, 2001.
- MARIANO, Karina. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- MARTINS FILHO, João Roberto. Os Estados Unidos, a Revolução Cubana e a Contra-Insurreição. **Revista de Sociologia e Política**, n. 12, pp. 67-82, 1999.
- MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton, 2001.
- MENDONÇA, António. O euro, a União Europeia e a América Latina. In: SANTOS, Theotônio; MARTINS, Carlos Eduardo; SÁ, Fernando; BRUCKMANN, Monica (orgs.). **Globalização e Regionalização**, v. 3, 1 ed. São Paulo: Edições Loyola e PUC, 2004.
- MERKE, Federico. **Identidad y política exterior en Argentina y Brasil**. Tese (doutorado), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina, 2008.
- MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, 44, pp. 466-496, 1992.
- MISSIROLI, Antonio. The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP. **Policy Department External Policies**. Brussels: European Parliament, 2008.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 2, pp. 134-146, 2002.
- MONTERO, Pedro. El parlamento suramericano: Una posibilidad real o un discurso demagógico. In: ROY, J. (ed.), **Después de Santiago: integración regional y relaciones Unión Europea - América Latina**. Miami: Miami – Florida European Union Center / Jean Monnet Chair, 2013.
- MONTEIRO, Licio. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): avanços e limites na construção da segurança regional da América do Sul. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**. Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014.
- NAFALSKI, Guilherme. **UNASUL: uma perspectiva política de integração sul-americana**. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, v. 29, n. 03, p. 59-75. Salvador, 2016.
- NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, v. 36, pp. 881-901, 2010.

NOVAK, Petr. Os Tratados de Maastricht e Amsterdão. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. Parlamento Europeu, 2018. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html>. Acesso em: 22/06/2018.

NYE, Joseph. **The Powers to Lead: Soft, Hard and Smart**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

OLIVEIRA, Carolina. **Defesa e segurança em projetos de integração regional na América do Sul: uma análise a partir do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

O'NEILL, Kate; BALSIGER, Jörg; VANDEVEER, Stacy. Actors, norms, and impact: recent international cooperation theory and the influence of the agent-structure debate. **Annual Review of Political Science**, n. 7, 2004.

ONUF, Nicholas. **World of our making: rules and rule in social theory and international relations**. Columbia: University of South Carolina, 1989.

OTÁLVORA, Edgar. Cooperación, integración o fusión militar en América del Sur. **Policy paper**, n. 14. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

PÁDUA, Adriana; MATHIAS, Suzeley. Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. **Íconos: Revista de Ciencias Sociales**, Quito, n. 38, pp. 57-65, 2010.

PAGLIARI, Graciela de Conti. Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 1, pp. 26-42, 2006.

_____. **O Brasil e a segurança na América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

PARLAMENTO EUROPEU. **Site oficial do Parlamento Europeu**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/20150201PVL00022/O-PE-e-os-Tratados>>. Acesso em 25/06/2018.

PEDROSO, Carolina. Segurança na América do Sul: posições de Brasil e Venezuela no âmbito da UNASUL. In: THOMAZ, Laís; MATHIAS, Suzeley; OLIVEIRA, Marcelo (orgs.). **Diálogos Sul-Americanos: 10 anos de política exterior**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

PEREIRA, Demetrius Cesário. **União Europeia: a Política Externa e de Segurança Comum em um mundo unipolar**. 150 f. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2005.

_____. **A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia após o Tratado de Lisboa: a caminho da supranacionalidade?** Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2012.

PÉREZ, Rafael Garcia. Estratégia Global da União Europeia. Pragmatismo e possibilismo. **Relações Internacionais**, n. 53, 2017.

PERROTA, Daniela Vanesa. El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. **Relaciones Internacionales**, n. 38, 2018.

PRZEWORSKI, Adam; TEUNE, Henry. **Logic of comparative social inquiry**. Minnesota: John Wiley & Sons, Inc., 1970.

PUTNAM, Bluford; NORLAND, Erik. **A próxima recessão: três sinais críticos de alerta**. 2018. Disponível em: <https://www.cmegroup.com/pt/education/featured_reports/the-next-recession-three-critical-warning-signs.html>. Acesso em: 30/04/2019.

REIS, Líliliana Domingues. **Política Comum de Segurança e Defesa: o novo desafio ao processo de integração da UE**. Tese (doutorado), Curso de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade do Minho, 2014.

ROSA, Francisco Javier. La Alianza Bolivariana para las Américas – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP): análisis de un proyecto de integración regional latinoamericana con una fuerte dimensión altermundialista. **Perspectivas Internacionales**, v. 7, n. 1, pp. 163-211. Cali, 2011.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. **Documento de Trabajo**, n. 50. Madrid: Real Instituto Elcano, 2009.

_____. Héctor Luis. La naturaleza política de la Defensa. In: **Memórias del Seminário “Modernización de los Ministerios de Defensa”**. Quito, 2009b.

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

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALÁCIOS JUNIOR, Alberto Montoya. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, pp. 22-39, 2014.

SALTALAMACCHIA, Natalia. The rise of Latin American multilateralism: something old, something new. **55th Annual Convention of the International Studies Association**, Toronto, 2014.

_____. Regional multilateralism in Latin America: Unasur, ALBA and CELAC. In: DOMÍNGUEZ, Jorge; COVARRUBIAS, Ana (eds.). **Routledge Handbook of Latin America in the World**. New York: Routledge, 2015.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 0, pp. 75-106, 2007.

_____. Regionalismo, cooperación y liderazgos en Sudamérica. El Consejo de Defensa de Unasur. **Revista Atenea**, n. 17, 2010.

_____. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR., Haroldo (coords.). **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012.

_____. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento Propio**, v. 21, pp. 29-76, 2016.

SÁNCHEZ, Fabio. **Unasur: poder y acción en Suramérica en el siglo XXI**. Tese (doutorado), Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universitat Autònoma de Barcelona, 2015.

SARAIVA, Miriam Gomes. La política exterior brasileña hacia los países americanos en el proceso de integración: perspectivas de formulación y pragmatismo en práctica. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 4. n. 8, pp. 101-122, 2009.

_____. **Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo. (orgs.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SCHOEMAN, Maxi. South Africa as an Emerging Middle Power: 1994–2003. In: DANIEL, John, HABIB, Adam, SOUTHALL, Roger (ed.). **State of the Nation: South Africa 2003–2004**. Cape Town: HSRC Press, 2003.

SCHWELLER, Randall L. The progressiveness of neoclassical realism. In: ELMAN, Colin; ELMAN, Miriam Fendius (eds.). **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: MIT Press, pp. 311–347, 2003.

SERBIN, Andrés. Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. **Documentos de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)**, n. 15. Buenos Aires: CRIES, 2010.

_____. Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano. **Documentos de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)**, n. 17. Buenos Aires: CRIES, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ed, São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. **Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL**. Florianópolis: UFSC, Fundação Boiteux, 2013.

SILVA, Fabricio Pereira. O fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, pp. 165-178, 2018.

SMITH, Michael. What's wrong with the CFSP?: path dependency phobia and the politics of reform. In: LAURENT, Pierre-Henri; MARESCEAU, Marc (eds.). **The State of the European Union**. Boulder: Lynne Rienner, 1997.

SOARES, Antonio Goucha. A União Europeia como potência global? As alterações do Tratado de Lisboa na política externa e de defesa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, pp. 87-104, 2011.

_____. As instituições da UE na ressaca de Lisboa, e da crise: a quadratura do círculo. **Relações Internacionais** [online], n. 41, pp. 11-25, 2014.

SOARES, Samuel Alves. Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações? **Estudos Ibero-Americanos, PUCRS**, v. XXXIV, n. 1, pp. 160-80, 2008.

SÖDERBAUM, Fredrik; SHAW, Timothy M. **Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.

SOLÓN, Pablo. Reflexiones a mano alzada sobre el Tratado de Unasur. **Revista de la Integración**, n. 2. Lima, 2008.

SOUZA, Tamires. **Cooperação em defesa e a região sul-americana: o papel do Conselho de Defesa Sul-Americano, da UNASUL**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

STAFFORD, Alexander. **Comparative Analysis Within Political Science**. Queen's University of Belfast, 2013. Disponível em: < <http://www.e-ir.info/2013/11/14/does-globalization-diminish-the-importance-of-nationalism/>>. Acesso em: 25/06/2018.

STELLA, Marco Dalla. **L'UNASUR e l'integrazione regionale in America del Sud**. 154 f. Dissertação (mestrado), Relações Internacionais Comparadas, Università Ca'Foscari Venezia, 2012.

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade: desafio ou realidade?** Curitiba, Juruá, 2001.

SWEET, Alec Stone; SANDHOLTZ, Wayne. European integration and supranational governance. **Journal of European Public Policy**, v. 4, n. 3, 1997.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, 2003.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. **Contributos para uma política de defesa**. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional, 2009.

_____. A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa. **Relações Internacionais**, n. 25, pp. 21-29. Lisboa, 2010.

TEIXEIRA JR, Augusto W. Segurança Sul-Americana e a Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional. **Meridiano 47**, n. 117, 2010.

_____. Contribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Cooperação Militar. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 1, 2015.

TURUNEN, Tuula. Política Comum de Segurança e Defesa. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. Parlamento Europeu, 2019. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/159/politica-comum-de-seguranca-e-defesa>>. Acesso em: 08/08/19.

TUSSIE, Diana; RIGGIROZZI, Pia. **The rise of Post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Dordrecht: Springer, 2012.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, 2008.

_____. **Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR**. Salvador, 2008b.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia** (versão consolidada), 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF>. Acesso em: 21/10/18.

_____. **Agência Europeia de Defesa**, 2018. Disponível em: < https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_pt>. Acesso em: 13/11/18.

VAZ, Alcides; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. Unasur, Brazil, and the South American defence cooperation: a decade later. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, e012, 2017.

VILLA, Rafael Duarte. Segurança internacional: novos atores e ampliação da agenda. **Lua Nova**, n. 34, 1994.

VILLARROEL, Gladys. El método comparativo: entre complejidad y generalización. **Revista Venezolana de Ciencia Política**, n. 20, pp. 97-120, 2001.

VINHAS, Rui. A importância da revisão da Estratégia Europeia de Segurança: desafios pós-2008. Comunicação apresentada na conferência “**O Futuro da Segurança**”. Lisboa, 2013.

WÆVER, Ole. Securitization and desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie (org.). **On security**. New York: Columbia University Press, pp. 46-84, 1995.

_____. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. **International Organization**, v. 52, n. 4, 1998.

WALT, Stephen M. The enduring relevance of the realist tradition. In: KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen V. (eds). **Political Science: State of the Discipline**. New York: W.W. Norton, pp. 197–230, 2002.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison Wesley, 1979.

WEISS, Linda. (ed). **States in the Global Economy**. Bringing domestic institutions back. Cambridge (UK): University of Cambridge, 2003.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 2. Cambridge, 1992.

XAVIER, Elaine de Melo. **A UNASUL e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos**. Dissertação (mestrado), Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2010.

YOPO, Mladen. La seguridad regional: ¿hacia una cooperación reforzada? **Revista Política y Estratégica**, n. 116, 2010.

ZURITA, Alejandro, El nacimiento tardío de la unificación sudamericana. La nueva orientación geopolítica, resaltando la aproximación de Brasil y Venezuela. **História e Perspectivas**, n. 40, pp. 269-291. Uberlândia, 2009.



Confins

Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia

41 | 2019
Número 41

Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa

Politiques publiques dans la zone frontière du Brésil : PDFF, CDIF et politiques de sécurité et de défense

Public policies in Brazil's border band: PDFF, CDIF and security and defense policies

Camilo Pereira Carneiro Filho e Lisa Belmiro Camara



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/confins/22262>

DOI: 10.4000/confins.22262

ISSN: 1958-9212

Editora

Hervé Théry

Referência eletrónica

Camilo Pereira Carneiro Filho e Lisa Belmiro Camara, « Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa », *Confins* [Online], 41 | 2019, posto online no dia 17 setembro 2019, consultado o 28 setembro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/confins/22262> ; DOI : 10.4000/confins.22262

Este documento foi criado de forma automática no dia 28 setembro 2019.



Confins – Revue franco-brésilienne de géographie est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa

Politiques publiques dans la zone frontière du Brésil : PDFF, CDIF et politiques de sécurité et de défense

Public policies in Brazil's border band: PDFF, CDIF and security and defense policies

Camilo Pereira Carneiro Filho e Lisa Belmiro Camara

- 1 Ao longo da história, a fronteira do Brasil teve como principais funções a segurança e a defesa do território nacional. Essa noção só veio a sofrer alterações no final do século XX, dentro de um contexto de regionalização mundial e de emergência e consolidação de blocos de países. Naquele momento, a fronteira passou a receber novos enfoques e ser tratada como ponto de integração e cooperação entre diferentes Estados. A concepção da fronteira-separação passou a conviver, então, com uma nova função de integração e contato dentro da realidade de blocos regionais como o MERCOSUL.
- 2 Na América do Sul essa nova função da fronteira passou a receber grandes impulsos, não apenas com a implementação do MERCOSUL (1991), mas também com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA (2000). A partir do governo Lula da Silva o Brasil passou a implementar medidas concernentes ao desenvolvimento da faixa de fronteira, que envolviam o fortalecimento das conexões com os países vizinhos. Nesse sentido, o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDFF) foi um marco para as políticas públicas em zona de fronteira.
- 3 Scherma (2016) destaca que o PDFF sobressai-se entre todas as demais políticas públicas para a faixa de fronteira já realizadas pelo Brasil. O autor lembra que o programa abarca aspectos muito pouco explorados em iniciativas anteriores, ao dar ênfase à cooperação com os países fronteiriços. Entendimento corroborado por Silva (2008), que lembra que a fronteira política passou a receber, durante o governo Lula da Silva, nova forma de visibilidade que se consolidou tanto em territórios centrais como em

periféricos, por meio de acordos que alteraram, naquele período, alguns dos tradicionais significados da fronteira.

- 4 A implantação do PDFF ocorreu por meio da atuação do Ministério da Integração Nacional, após um estudo encomendado ao Grupo Retis/URFJ, que levantou um conjunto de informações demográficas, econômicas, sociais e geográficas acerca da faixa de fronteira do Brasil. Até o advento do estudo denominado “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (que resultaria posteriormente na remodelação do PDFF, em 2009), não havia sido realizado nenhum trabalho semelhante que envolvesse uma parceria entre o Ministério da Integração Nacional e a academia. Tal estudo, ainda hoje, é a base de muitas iniciativas voltadas à criação de programas de desenvolvimento da fronteira que se sucederam após o PDFF. Dentre tais iniciativas, a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), também ligada ao Ministério da Integração Nacional, configura hoje a mais relevante contribuição para o aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento da faixa de fronteira. Embora sejam de enorme relevância para os municípios de fronteira (que ocupam 27% do território brasileiro), o PDFF e a CDIF são pouco difundidos na sociedade brasileira, na mídia e mesmo na academia.
- 5 Outro ponto que merece destaque é o fato de as políticas públicas para a fronteira sofrerem com a interrupção de programas decorrentes de mudanças de governo. Essa falta de continuidade é um dos principais obstáculos para programas que efetivamente não trouxeram melhorias na qualidade de vida e não alteraram a situação de vulnerabilidade das populações da faixa de fronteira. Nesse sentido, é importante ressaltar que mesmo o órgão responsável por orientar o presidente da república quanto às questões de segurança na faixa de fronteira, o Conselho de Defesa Nacional (CDN), possui uma atuação aquém do ideal.
- 6 Cabe destacar que não existe uma base de dados organizada, unificada e atualizada em nenhum ministério ou órgão do governo brasileiro acerca do tema. Face ao contexto exposto, o presente trabalho se dedica a aferir se as limitações e a pouca eficácia das iniciativas governamentais voltadas às fronteiras do Brasil implementadas no início do século XXI ocorrem em virtude da forma pela qual as iniciativas são idealizadas e geridas – projetos criados a partir dos centros nacionais de poder, sem a participação da população fronteiriça e sofrendo com a descontinuidade. Trata-se de que uma pesquisa qualitativa, pautada em análise bibliográfica e documental, realizada sob a ótica das Relações Internacionais e da Geografia Política, cujo recorte temporal abrange o período entre o ano 2000 e 2019.

Programa de desenvolvimento da faixa de fronteira – PDFF

- 7 Criado em 2009, o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira é o principal estudo já realizado sobre a faixa de fronteira do Brasil, abrangendo dados referentes à economia, demografia, cultura, geografia e à realidade social de uma área que corresponde a 27% do território nacional. O estudo foi implementado dentro de um contexto de aproximação dos países sul-americanos, em um momento no qual coexistiam governos progressistas em diversos países do subcontinente. Essa realidade possibilitou o advento de uma nova função de integração e contato atribuída à fronteira

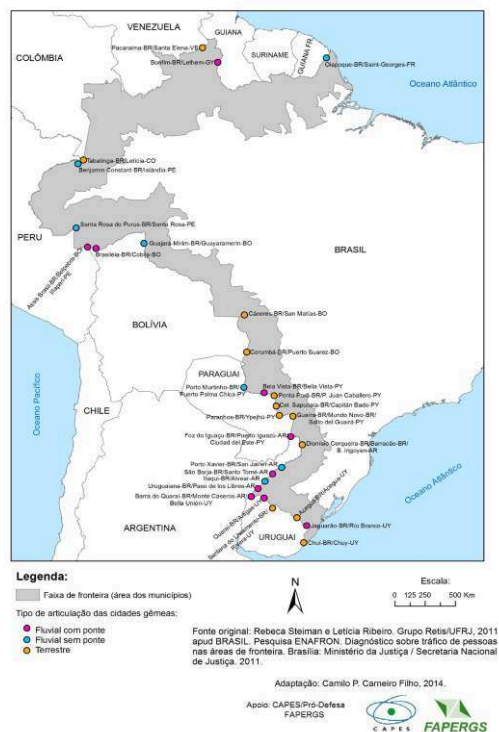
(BRASIL, 2009). É importante lembrar que o programa teve diversos nomes ao longo do tempo e recebeu diferentes enfoques.

Histórico da legislação para as fronteiras brasileiras: antecedentes do PDFF

- 8 A zona de fronteira é composta pelas áreas territoriais de cada lado do limite internacional entre dois Estados. Sua largura varia de léguas para léguas. Na realidade sul-americana, quando previstas na legislação, as faixas de fronteiras dos países abrangem algumas dezenas de quilômetros (FURTADO, 2011), sendo a mais extensa a brasileira, que atualmente equivale a 27% do território nacional e abrange uma área de 150 quilômetros paralela ao limite internacional terrestre do país (mapa 1).
- 9 A legislação brasileira referente à faixa de fronteira impõe uma série de restrições ao uso e propriedade do solo. Cabe destacar que até a elaboração da lei n. 601, de 1850, a ocupação de terras no Brasil era pouco controlada. A referida lei proibiu a aquisição de terras devolutas por outro título que não o de compra. Tal proibição, porém, não era absoluta, pois na faixa de fronteira tais terras poderiam ser concedidas gratuitamente pelo governo (FALCÃO, 1995).
- 10 Desde o período imperial sob o comando de D. Pedro II, já estava prevista uma zona de segurança na fronteira do Brasil de dez léguas (o que equivale a 66 quilômetros). Com o tempo, esse limite passou a aumentar e com as mudanças na legislação passou para os 150 quilômetros atuais (CDIF, 2018).
- 11 É importante ressaltar também a diferença entre os termos “faixa de fronteira” e “faixa de segurança nacional”. Esta última foi criada pela Constituição Federal de 1934 para proibir que fossem concedidos títulos de terra sem anuência do Conselho Superior de Segurança Nacional.
- 12 Inicialmente a faixa de segurança nacional abrangia 100 quilômetros de extensão, mas essa distância foi alterada em 1937, quando passou para 150 quilômetros. Nos dois momentos houve uma sobreposição das duas referidas faixas. A faixa de fronteira, ainda com 66 quilômetros de extensão, era compreendida pela de segurança nacional (FALCÃO, 1995). Esse fato, pouco conhecido, muitas vezes gera confusão e é mal interpretado pelos pesquisadores dos temas de fronteira, que frequentemente pensam se tratar de uma única faixa com diferentes denominações.
- 13 Posteriormente, a faixa de fronteira brasileira passou a ser regulamentada pela lei n. 6.634, de 1979, que a qualificou como uma região formada pelos municípios que estão parcial ou integralmente na faixa de 150 quilômetros de largura a partir do limite internacional terrestre.
- 14 A partir do século XXI, por meio de acordos bilaterais, o Brasil passou a estabelecer bases jurídicas para um maior processo de integração e desenvolvimento da zona de fronteira. Todavia, a política de integração do Brasil com os países limítrofes, sobretudo nos anos do governo Lula da Silva, quando ela recebeu maior impulso, ocorreu de forma segmentada.
- 15 No governo Lula da Silva, o desenvolvimento da faixa de fronteira foi uma das metas do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, implementado pelo Ministério da Integração Nacional, cujo objetivo foi buscar medidas que promovessem uma integração planejada do país com seus vizinhos a partir das cidades gêmeas¹ de

fronteira (Mapa 1). A implantação de infraestruturas nessas cidades constituiu um aspecto novo referente às políticas públicas até então voltadas à zona de fronteira (PEREIRA CARNEIRO, 2008).

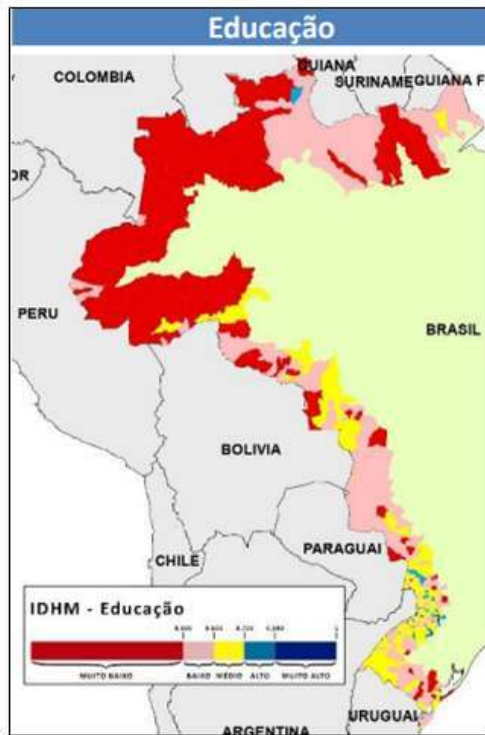
Mapa 1 – Principais cidades gêmeas na faixa de fronteira do Brasil



Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

- 16 Historicamente, as cidades de fronteira se caracterizam por uma escassa infraestrutura de transportes e comunicações, que marca seu cotidiano e aprofunda o seu isolamento em relação aos centros de poder nacionais. Nesse sentido, Machado (2005) destaca que o isolamento das cidades de fronteira decorre da ausência de redes de transporte e comunicação em zonas de fronteira, bem como do peso econômico e político diminuto das mesmas e do isolamento formal face aos Estados limítrofes, em virtude do papel disjuntor dos limites internacionais. Dados do Ipea (2016) atestam que os municípios da faixa de fronteira do Brasil possuem os piores índices de renda e educação de seus respectivos estados² (Figuras 1 e 2). A escassez de dados estatísticos sobre diferentes aspectos da faixa de fronteira é atestada por estudos recentes de órgãos governamentais, que recorrem a censos elaborados há muitos anos.
- 17 A fronteira do Brasil com o Paraguai, por exemplo, abriga um conjunto de cidades gêmeas que possuem índices de educação considerados baixos ou muito baixos. No caso dos municípios de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) as taxas de analfabetismo são respectivamente 9,54% e 13,47%, como pode ser visto na figura 1. Esses números são resultado de políticas públicas insuficientes realizadas por parte das prefeituras e dos entes governamentais de outras escalas, problema agravado pelo contexto de pobreza. Ponta Porã registra 34% de sua população abaixo da linha da pobreza, enquanto Pedro Juan Caballero possui 37,87% de seus habitantes nesta condição (SEBRAE/MS, 2010).

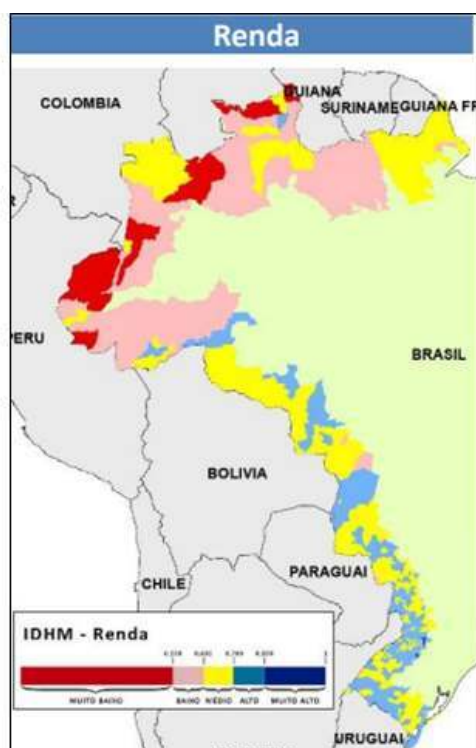
Figura 1 – Faixa de fronteira: índices de educação em 2010



Fonte: IPEA (2016). Organizado pelos autores (2019).

- 18 Por sua vez, o arco Norte da fronteira brasileira possui algumas cidades gêmeas com os piores índices de renda da zona de fronteira, caso de Pacaraima (Brasil) e Santa Elena de Uairén (Venezuela), como atesta a figura 2. Tais municípios são considerados pontos vulneráveis pelo governo brasileiro, sendo impactados por problemas decorrentes de imigração ilegal, garimpos clandestinos, evasão de divisas, problemas indígenas, crimes ambientais, conflitos fundiários, além do contrabando e de diversos tipos de tráfico (armas, drogas, pessoas) (IPEA, 2016).
- 19 É importante lembrar que nas duas primeiras décadas após a delimitação da faixa de fronteira, ratificada pela Constituição Federal de 1988, as políticas públicas concernentes mantiveram o tradicional enfoque em segurança e defesa, tendo o Conselho de Defesa Nacional³ como um dos principais órgãos responsáveis pelo tema.

Figura 2 – Faixa de fronteira: índices de renda em 2010



Fonte: IPEA (2016). Organizado pelos autores (2019).

- 20 Não obstante, a partir da década de 1990, diante das novas condições de abertura comercial e integração regional, o enfoque do governo federal sobre a faixa de fronteira passou a assumir um caráter distinto e até então inédito, com ênfase no desenvolvimento regional (SCHERMA, 2016). No âmbito do desenvolvimento da fronteira, a primeira iniciativa de apoio federal aos municípios fronteiriços foi instituída pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e tratou-se do Programa de Auxílio Financeiro dos Municípios da Faixa de Fronteira (PAFMFF), cujo impacto foi aquém do planejado. Este foi substituído a partir de 1999, quando foi estruturado o Programa Social da Faixa de Fronteira, iniciativa da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2010).
- 21 A avaliação dos primeiros quatro anos do Programa (1999-2002) indicou que as verbas e convênios estiveram concentrados em poucas regiões (Acre, Roraima e noroeste do Rio Grande do Sul), com ênfase em infraestrutura urbana e pequenas obras públicas. Não houve um planejamento de prioridades setoriais e os repasses eram distribuídos de maneira inadequada (BRASIL, 2005). Após 2003, o programa assumiu o nome de Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e, posteriormente, foi batizado como Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, todos identificados pela sigla PDFF.

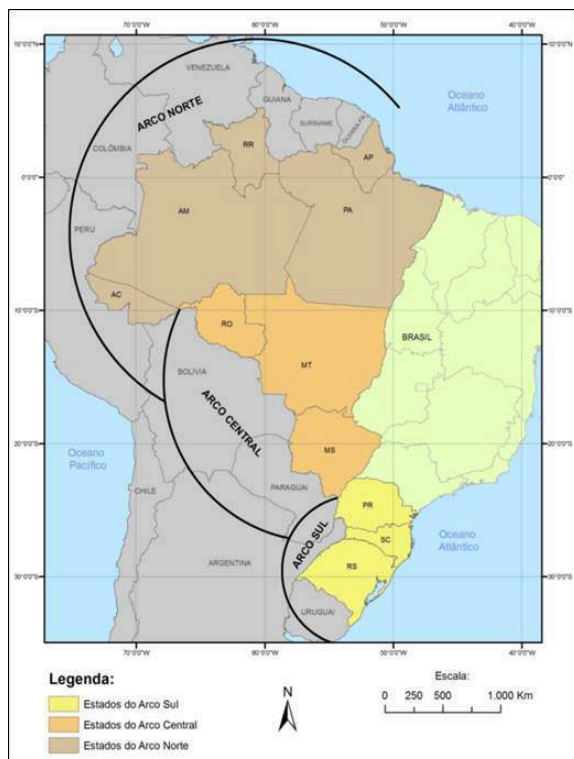
A proposta de reestruturação do PDFF

- 22 Diante do diagnóstico apresentado, o Plano Plurianual 2004-2007 (Brasil de Todos) buscou reformular o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Para tanto, contratou uma pesquisa para a elaboração da Proposta de Reestruturação do

PDFF, desenvolvida pelo Grupo Retis/UFRJ e finalizada em 2005. Tal proposta orientou os novos rumos dos investimentos federais na faixa de fronteira ao consolidar: a) uma regionalização específica (dividida em Arcos e Sub-regiões) e; b) uma agenda política com estratégias baseadas na centralidade das cidades gêmeas e em arranjos produtivos locais transfronteiriços (BRASIL, 2005).

- 23 A Proposta de Reestruturação do PDFF estabeleceu ainda novos parâmetros para a atuação estatal na faixa de fronteira. Sugeriu-se: a renovação da base conceitual relativa ao tema, visto que a vigente encontrava-se obsoleta; a regionalização da faixa de fronteira, ao dividi-la em três arcos; a definição do conceito de cidades gêmeas, os principais nós da articulação na fronteira; e uma caracterização dos diversos segmentos fronteiriços, com vistas a especificar suas distinções. Com relação à base conceitual renovada, foram modificados os seguintes conceitos: território, territorialidade, rede, região e regionalização, além do principal conceito, de zona de fronteira.
- 24 A nova regionalização proposta para a faixa de fronteira contava com três arcos (Norte, Central e Sul) e 17 sub-regiões, as quais foram definidas a partir de critérios de desenvolvimento econômico regional e identidade cultural (mapa 2). No que tange à segurança e defesa das fronteiras, o trabalho do Ipea (2016) identificou 16 pontos vulneráveis ao longo da faixa de fronteira (seis no Arco Norte, sete no Arco Central e três no Arco Sul).

Mapa 2 – Arcos de fronteira do Brasil



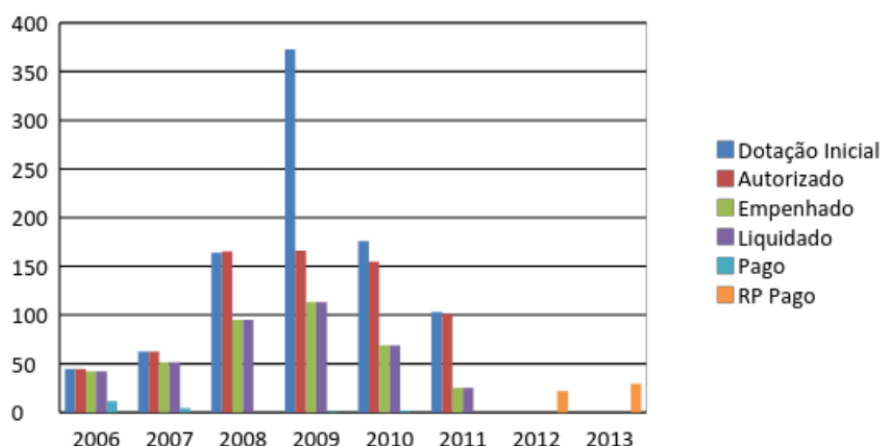
Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

Resultados do PDFF

- 25 Em 2009, o orçamento do PDFF totalizou um montante de R\$ 337.766.462,00, o que representava apenas 2,6% do orçamento do Ministério da Integração Nacional. 90% desses recursos eram originários de emendas parlamentares e sua distribuição nem sempre ocorria de forma equitativa. Com exceção de alguns municípios de grande porte situados na faixa de fronteira, os municípios fronteiriços possuem dificuldades institucionais para a formulação de projetos e para se habilitarem a participar dos convênios federais.
- 26 A análise das verbas destinadas ao PDFF entre 2006 e 2013 demonstra a dificuldade na execução do programa, ao observar a diferença entre a Dotação Inicial do PDFF e os valores pagos (Gráfico 1). Entre 2006 e 2011, foram R\$ 923 milhões de Dotação Inicial, com 75,3% Autorizado e 42,9% Empenhado/Liquidado. O que consta como Pago ou Restos a Pagar Pago (RP Pago) entre 2006 e 2013 é o valor de R\$70.178.999,00 (7,6% da Dotação Inicial) (MONTEIRO, 2014).

Gráfico 1 – Investimentos do governo federal no PDFF

Gráfico I
Verbas destinadas ao PDFF (2006-2013)



Fonte: Lício Monteiro (2014).

- 27 Em dezembro de 2008, a resolução nº 8 do Comitê de Articulação Federativa (CAF) criou o Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI) para efetivar uma gestão integrada da faixa de fronteira, o que viria a ser o embrião da CDIF. Em 2010, o Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, formado por oito órgãos federais e seis entidades da sociedade civil, elaborou um novo documento para orientar as políticas federais para a zona de fronteira, as Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (conhecido como “Bases”), o qual retoma os fundamentos da Proposta de Reestruturação (2005), atualizando alguns dados (BRASIL, 2018a).
- 28 O documento “Bases” sintetiza o debate ocorrido no legislativo sobre a redução da largura da faixa de fronteira (de 150 km para 50 km), relacionada à diminuição de restrições ao capital estrangeiro nessa região, que se encerrou com a manutenção da

faixa de 150 km, e introduziu um novo modelo de gestão, cujo principal articulador viria a ser a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF, 2018).

A Incorporação do PDFF pela CDIF

- 29 A CDIF, criada por decreto em 2010, teve como objetivo original a integração de diferentes atores relacionados à fronteira para a convergência de esforços, políticas e investimentos em prol do desenvolvimento de uma das áreas mais carentes do país. Nesse sentido, a Comissão previu a criação de Núcleos Estaduais de Fronteira, em que atores locais e regionais estariam engajados nas discussões dos temas afetos às suas fronteiras específicas e em auxiliar a CDIF na construção de planos regionais que atendam às necessidades de seus respectivos territórios (CDIF, 2018).
- 30 Oito anos após sua implementação, a CDIF enfrenta um grande desafio para sua consolidação enquanto instituição central de formulação e coordenação de políticas públicas para o desenvolvimento e a integração da faixa de fronteira. Uma das maiores dificuldades da Comissão é o mau funcionamento dos Núcleos Estaduais de Fronteira, instituições que deveriam fazer o diálogo entre os atores locais e a CDIF, algo que tem ocorrido de maneira precária.
- 31 A CDIF representa uma continuação das políticas de desenvolvimento regional originadas no PDFF – mas também o encerramento do PDFF como um programa, haja vista a interrupção na distribuição das verbas – ao buscar se consolidar como instituição central da formulação e coordenação das políticas para a faixa de fronteira. Sua criação vai ao encontro da agenda de fortalecimento institucional proposta em 2005, mas com algumas adaptações: ao invés de fóruns e planos de desenvolvimento sub-regionais, optou-se por núcleos e planos estaduais, com o intuito de estimular a articulação com os governantes em escalas local e regional.
- 32 Foram convidadas a integrar a CDIF as seguintes entidades: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE; Associação Brasileira de Municípios; Confederação Nacional dos Municípios – CNM; Frente Nacional de Prefeitos – FNP; Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL; e Fórum de Governadores da Amazônia Legal. Apesar de no site da instituição constar que oito entidades convidadas fazem parte do Conselho, só estão listadas expressamente as sete entidades aqui mencionadas. Estas possuem diferenças em termos de composição, origem e alcance de atuação.
- 33 O SEBRAE configura uma entidade privada sem fins lucrativos, que desde 1972 trabalha para estimular o empreendedorismo e possibilitar a competitividade e a sustentabilidade dos empreendimentos de micro e pequeno porte. Por meio de capacitação e de promoção do desenvolvimento, este agente foi criado para dar apoio aos pequenos negócios de todo o país. Para garantir o atendimento aos pequenos negócios, o SEBRAE atua em todo o território nacional e, além da sede nacional, em Brasília, a instituição conta com pontos de atendimento nos 26 estados (SEBRAE, 2018).
- 34 Por sua vez, a Associação Brasileira de Municípios foi fundada na cidade do Rio de Janeiro, em 1946. É uma sociedade civil, de âmbito nacional, hoje com sede e foro em Brasília. Opera em regime de cooperação com municipalidades, instituições congêneres e afins, além de entidades estaduais, federais e internacionais (ABM, 2018).

- 35 Outra organização que representa municípios brasileiros é a CNM, uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos, fundada em 1980. Seu objetivo maior é consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos municípios e transformar a entidade em referência mundial na representação municipal, ao atuar por meio de iniciativas políticas e técnicas voltadas para a excelência na gestão e na qualidade de vida da população (CNM, 2018).
- 36 Já a FNP, fundada em 1989, configura a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por prefeitos em exercício dos seus mandatos. Tem como foco de atuação os 400 municípios com mais de 80 mil habitantes (critério indicador de cidades médias, segundo estudo da CGLU e IPEA), recorte que abrange 100% das capitais, 60% dos habitantes e 75% do PIB do Brasil. A FNP é organizada em diretoria executiva, vice-presidências temáticas, por faixa populacional, estaduais e um conselho fiscal (FNP, 2018).
- 37 No que tange às organizações de âmbito regional, o Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu⁴ surgiu com o objetivo de estimular o desenvolvimento do turismo sustentável nos 16 municípios banhados pelo Lago de Itaipu. Fundado em parceria com a Itaipu Binacional, conta com representantes das prefeituras municipais, câmaras de vereadores e associações comerciais dos municípios ribeirinhos e promove o desenvolvimento socioeconômico urbano e rural da região. Entre as parcerias desenvolvidas está o programa “Caminhos do Turismo Integrado ao Lago de Itaipu” (LINDEIROS, 2018).
- 38 Já o sistema Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (CODESUL-BRDE) foi criado em 1961, por meio de um convênio entre os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Com o objetivo de encontrar alternativas aos desequilíbrios regionais, como a concentração do crescimento no centro do país, o CODESUL constituiu-se num foro privilegiado à coordenação e à potencialização em torno de questões comuns aos estados-membros, além de objetivar o desenvolvimento social e a integração de seus membros aos departamentos e províncias de países vizinhos do MERCOSUL. Em 1992, o Mato Grosso do Sul passou a integrar o CODESUL (CODESUL, 2018).
- 39 No norte do país, o Fórum de Governadores da Amazônia Legal, criado em 2008, tem como objetivo criar uma estratégia que pense de forma conjunta o desenvolvimento sustentável na região. Nos últimos anos, se configurou como um bloco que discute e propõe ações integradas a problemas comuns aos nove estados da Amazônia Legal: Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Maranhão, Mato Grosso, que correspondem a 61% do território brasileiro. O conceito é definido com base em um viés sociopolítico e não geográfico e tal concepção surgiu com a Lei 1.806, de 1953, com a incorporação à Amazônia Brasileira de parte do Maranhão, Mato Grosso e Goiás (terras que hoje pertencem ao Tocantins). Os limites da Amazônia Legal foram estendidos no decorrer dos anos, sobretudo após a criação do estado do Tocantins e a transformação dos territórios federais de Roraima e do Amapá em estados federados (FALA, 2017).
- 40 Em meio à pluralidade de organizações, foi elaborada uma extensa agenda de ações estruturantes propostas para os diferentes órgãos federais, contudo, o avanço maior obtido desde 2010 se deu na consolidação desse novo modelo, no qual a CDIF passou a ser o principal instrumento de articulação das políticas para a zona de fronteira. Não

obstante, a falta de cooperação efetiva entre as diferentes entidades que a compõem viria a reduzir relativamente sua eficácia (COSTA, 2017).

Núcleos Estaduais de Fronteira

- 41 Uma das iniciativas trazidas pela CDIF foi a organização dos atores locais dos municípios e estados fronteiriços em Núcleos Estaduais de Fronteira. Em 2012 já haviam sido formados 11 Núcleos, um por estado. A CDIF incentivou a elaboração de Planos Estaduais de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (PDIF), os quais 9 dos 11 previstos foram concretizados no ano de 2012 (os PDIFs do Acre e do Paraná não foram concretizados até a presente data). O Núcleo Estadual tem o papel de ser o interlocutor da CDIF no estado; sistematizar as demandas locais; analisar as propostas de ação; elaborar os planos regionalizados (PDIF) e; pactuar uma “Agenda de Compromisso”, combinando ações do governo federal e contrapartidas das outras esferas de governo. Sua composição deve incluir representantes do governo e da sociedade civil.
- 42 Entretanto, o funcionamento dos núcleos não tem sido efetivo. Um exemplo é o Núcleo de Fronteira do Mato Grosso do Sul, o qual, apesar de ter formulado o plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira, está inserido na Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico e, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO), possuindo baixa autonomia. Por sua vez, o Núcleo de Fronteira do Paraná está localizado nas instalações da Itaipu Binacional, o que dificulta o acesso e corrobora o funcionamento inadequado dessas entidades. No Rio Grande do Sul, a mais recente atividade do Núcleo de Fronteira foi um seminário organizado, em 2018, dentro da Feira Internacional do Milho (Fenamilho), o que demonstra um esvaziamento da função original do núcleo.

Políticas de segurança e defesa: desafios e vulnerabilidades

- 43 A nova visão atribuída à fronteira a partir do governo Lula da Silva (2003), com a integração em destaque, não deixou de dar enfoque para a defesa, afinal, “as fronteiras sempre serão alvos de ações de defesa” (SCHERMA, 2016, p. 73). Mas o fato de haver pela primeira vez programas exclusivos para o desenvolvimento da faixa de fronteira denota uma compreensão acerca da necessidade da parceria entre o desenvolvimento e a defesa nessas regiões. A melhoria nos índices sociais e econômicos, durante os mandatos de Lula da Silva (2003-2010), confirmam a efetividade das políticas públicas empreendidas (SCHERMA, 2016).
- 44 A partir de 2011, com a eleição de Dilma Rousseff, o olhar sobre as fronteiras brasileiras foi novamente repensado. Apesar de ter havido uma continuidade do partido no poder, o Partido dos Trabalhadores (PT), a nova gestão voltou a priorizar o âmbito da defesa para as fronteiras ao lançar o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron) e o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (Sisfron).
- 45 O PEF repercute ainda nas operações ligadas à proteção da fronteira, a saber: Operação Ágata, Operação Fronteira Blindada e Operação Sentinela (SENASP, 2016). Tendo sido

instituído em 2011 sob o decreto nº 7.496, o PEF tem o objetivo de “fortalecer a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira” (BRASIL, Decreto nº 7.946, 2011). Sua importância se deu pela articulação de diferentes instâncias (União, estados e municípios) no combate aos problemas de segurança fronteiriços e pela coordenação conjunta do Plano, exercida pelos ministros de Estado da Justiça, da Defesa e da Fazenda. Entretanto, essa articulação não tem se mostrado eficiente, principalmente por não especificar quais atores devem estar envolvidos na atuação do PEF, o que demonstra os prejuízos de uma baixa institucionalização. O resultado tem sido a falta de continuidade das ações desenvolvidas (COSTA, 2017).

- 46 Por sua vez, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras, de 2011, é uma criação técnica que visa colocar em prática as determinações estabelecidas com a instituição do PEF. Trata-se de uma política pública criada para funcionar vinculada a outros programas específicos para a fronteira, como o PDFF e o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteira), mas na prática tal vínculo não tem ocorrido. Suas duas principais frentes de atuação são o combate à criminalidade e a defesa do território brasileiro (ALMEIDA, 2015).
- 47 Já o Sisfron, criado em 2012 pelo Ministério da Defesa, é um projeto que prevê a ampliação da capacidade de monitoramento e mobilidade na faixa de fronteira. Desenvolvido pelo Exército, o projeto objetiva implementar recursos tecnológicos em diversos níveis em um prazo de dez anos (BRASIL, 2018b).
- 48 As Operações Ágata são de responsabilidade do Ministério da Defesa e são ações conjuntas do Exército, Marinha e Aeronáutica, com o principal objetivo de reforçar a presença e a proteção na fronteira brasileira. Em virtude de articular as três Forças Armadas sob a coordenação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas consegue atingir um alto grau de vigilância, ao fiscalizar o espaço terrestre, fluvial e aéreo relativo à faixa de fronteira. As operações ocorrem em períodos pré-determinados, não sendo de caráter permanente (ZAIA, 2013). Por fim, a Operação Sentinela é realizada pela Polícia Federal em parceria com diversos órgãos, envolvendo os 11 estados fronteiriços. É uma operação de caráter permanente, baseia suas ações na repressão aos crimes praticados na faixa de fronteira, não possuindo uma estratégia de funcionamento única (ALMEIDA, 2015).
- 49 Ainda que nos últimos anos novas legislações tenham sido criadas com o enfoque na segurança e controle das fronteiras, estas não têm sido suficientes para solucionar os problemas. Os recursos destinados ao combate aos crimes na fronteira ainda são escassos. Entre 2016 e 2017, em virtude da crise fiscal, o orçamento disponível foi diminuído de R\$ 118 milhões previstos para R\$ 85 milhões. Atualmente, cerca de 2.600 homens são empregados no controle aduaneiro e nas atividades de fiscalização em aeroportos, portos e rodovias na fronteira brasileira (ROLLI, 2018).
- 50 O cenário de relativo abandono das zonas de fronteira propicia a instalação de organizações criminosas como o PCC, que já possui ramificações em cidades de fronteira com o Paraguai. Em algumas dessas localidades em que a população é amplamente dependente do contrabando e descaminho, a taxa de homicídios chega a ser superior à média nacional. É o caso de localidades como Paranhos e Coronel Sapucaia, dois dos municípios mais pobres de Mato Grosso do Sul – com taxas de 109,7 e 67 assassinatos por 100 mil habitantes, respectivamente. As duas cidades possuem

deficientes estruturas de educação e de saúde, além de oferecerem menos oportunidades de empregos formais (IDESF, 2018).

- 51 Além da questão da violência, a carência de políticas públicas de desenvolvimento na fronteira potencializa o contrabando e o descaminho, que geram enormes prejuízos em termos de arrecadação aos cofres públicos brasileiros, sobretudo em setores como o industrial. Rolli (2018) afirma que em apenas 15 setores da indústria o prejuízo alcançou mais de R\$ 100 bilhões de reais em 2017.
- 52 Por fim, o combate ao contrabando ainda encontra um componente diplomático, por envolver autoridades do Paraguai e de outros países vizinhos. No caso do cigarro⁵, o principal acionista da Tabacaria Del Este (TABESA), maior fabricante dos cigarros que entram de maneira ilícita no Brasil, é o ex-presidente paraguaio Horacio Cartes, que governou o país entre 2013 e 2018 (IDESF, 2016).

A política para as fronteiras e a exclusão social

- 53 A falta de continuidade nas políticas públicas para a fronteira pode ser observada na revogação, em 2016, do decreto que instituiu o PEF e a sua substituição pelo Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). O novo programa, no geral, possui as mesmas diretrizes do anterior, entretanto constam mais detalhes no que diz respeito à participação da União nas ações por meio da criação do Comitê Executivo do PPIF, composto, entre outros, por um representante do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência. As competências do comitê também estão especificadas no decreto, além da previsão de reuniões periódicas. Observa-se ainda que o novo programa propõe uma integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), o que demonstra a intenção do Estado em aumentar sua presença na faixa de fronteira (BRASIL, Decreto nº 8.903, 2016).
- 54 Os atuais programas do governo federal voltados para a fronteira corroboram com o entendimento de que o Estado tem ignorado as condições de vida na fronteira, fazendo com que esse espaço se converta em um espaço de exclusão. Ao não pensar a fronteira de forma integrada o Estado compromete todo um contexto social (KLEINSCHMITT, 2016).
- 55 O espaço fronteiriço é caracterizado pelo grau de permeabilidade que permite o fluxo constante, tanto legal como ilegal, de mercadorias e pessoas. Tal permeabilidade faz com que o habitante da fronteira organize seu espaço em função de dois sistemas jurídicos diferentes. Nesse contexto, o contrabando e o descaminho acabam por ser uma consequência da condição de fronteira econômica, se materializando por meio de atores não governamentais de diferentes escalas (PEREIRA CARNEIRO, 2016).
- 56 Cardin (2006) afirma que os trabalhadores que atuam em atividades de descaminho e contrabando vivenciam uma dura realidade. Para a grande maioria desses trabalhadores esta é a única forma de obtenção de renda possível. Em seu trabalho, o autor relata a história de “sacoleiros” e “laranjas” que começaram a trabalhar como cigareiros na fronteira, passando caixas de cigarro. Para Grimson (2005), esses trabalhadores configuram peça chave de uma rede transfronteiriça complexa que, em seus extremos, começa e termina nas grandes cidades dos países limítrofes e em algumas cidades globais. Um circuito que envolve desde vendedores ambulantes, a comércios importantes e funcionários do Estado.

- 57 Face ao contexto complexo da realidade fronteiriça, Kleinschmitt (2016) sustenta que as políticas públicas devem ter propostas integradoras que contemplem diferentes setores sociais e transnacionais, no que chama de modelo de segurança cidadã. A autora defende ainda que as iniciativas devem contemplar todos os lados envolvidos (governo, sociedade, empresas, organizações, etc.) de forma integrada.

Conclusão

- 58 A questão fronteiriça no Brasil passou por um importante momento de ressignificação durante o governo Lula da Silva, ao serem priorizadas questões relativas ao desenvolvimento da faixa de fronteira. Contudo, outro viés foi imposto a este tema a partir do governo Dilma, que voltou a priorizar o âmbito da defesa por meio de programas específicos, dando ênfase a operações de segurança e defesa como as Operações Ágata e Sentinela.
- 59 Nesse sentido, observa-se um ponto de inflexão entre os conceitos de segurança e defesa, ao serem atribuídas questões de segurança, como o combate ao tráfico de drogas e contrabando, às Forças Armadas, que deveriam ocupar-se de problemas de defesa. Há que se considerar ainda que as questões de segurança na fronteira derivam de problemáticas sociais, como a desigualdade, o que torna ainda mais evidente a carência da zona de fronteira em termos de políticas públicas que abarquem o desenvolvimento.
- 60 Por outro lado, a descontinuidade das políticas públicas e programas governamentais tem resultado em poucos efeitos positivos na temática social das fronteiras, que seguem marcadas por baixos índices de educação, emprego e renda. É mister o fator tempo no âmbito da implantação de tais políticas, de forma a permitir que a região absorva os benefícios que podem ser gerados a partir de um olhar social. Assim, percebe-se que apesar dos esforços já realizados no âmbito do desenvolvimento das fronteiras brasileiras, a problemática social não constitui o cerne de tais esforços, o que colabora com a permanente marginalização destes espaços.

BIBLIOGRAFIA

- ABM (Brasília - DF). Associação Brasileira de Municípios. 2018. Disponível em: <<http://www.abm.org.br/a-abm-municipios-fortes-pais-desenvolvido/>>. Acesso em: 27 nov. 2018.
- Almeida, Letícia. O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'ana do Livramento (BR) e Rivera (UY). Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2015, 249p.
- Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005
- Brasil. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. 2010. Disponível em: <http://>

www.integracao.gov.br/documents/4085233/0/BasesFaixadeFronteira.pdf/4c044041-a3d9-4aac-b1fa-f187ca12a276. Acesso em: 28 nov. 2018a.

Brasil. Ministério da Defesa. Proteção das fronteiras. 2018. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protecao-das-fronteiras>>. Acesso em: 20 nov. 2018b.

Brasil. Secretaria de Programas Regionais. Faixa de Fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). 2009. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=e5ba704f-5000-43df-bc8e-01df0055e632&groupId=10157. Acesso em: 26 nov. 2018.

Cardin, Eric. Sacoleiros e laranjas na tríplice fronteira: uma análise da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras (FCLAR),

Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2006. 136 p.

CDIF. Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. 2018. Disponível em: <http://cdif.blogspot.com/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CNM (Brasília - DF). Confederação Nacional de Municípios. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/institucional/conhecaacnm#historico>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CODESUL (Porto Alegre - RS). Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul. 2018. Disponível em: <http://www.codesul.com.br/conteudos.php?p=4>. Acesso em: 27 nov. 2018.

Costa, Maurício. Políticas de segurança e defesa da fronteira brasileira no contexto de integração regional: os casos das fronteiras Brasil-Paraguai e Brasil-Uruguai. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2017. 210 p.

FALA. Fórum de Governadores Amazônia Legal. 2017. Disponível em: <http://www.16forumdegovernadoresdaamz.com.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Falcão, Ismael. Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática. Bauru, Edipro, 1995.

Furtado, Renata. O Estado Fragmentado: uma análise das elites organizacionais do Executivo federal e da abordagem da faixa de fronteira no Brasil. UnB, Brasília, 2011. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/10531>.

Grimson, Alejandro. Cortar puentes, cortar polos: conflictos económicos y agências políticas em Uruguayana (Brasil) - Libres (Argentina). In: Nacionalidade e Etnicidade em Fronteiras. Brasília: Editora UnB, 2005. pp. 21 - 54.

Grupo Retis. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

IDESF - Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras. Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas do Brasil. Educação, Saúde, Economia e Segurança Pública: a análise dos números. Foz do Iguaçu: Editora IDESF, 2018.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Norte. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016.

Kleinschmitt, Sandra Cristiana. O que as políticas de controle para as fronteiras brasileiras e o projeto maquila do Paraguai têm em comum?. *Século XXI: Revista de Relações Internacionais/ESPM*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p.111-130, 01 dez. 2016.

Lindeiros (Santa Helena - PR). Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu. 2018. Disponível em: <https://lindeiros.org.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Machado, Lia Osório. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, Maria Laura (org.) Continente em chamas. Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

Pereira Carneiro, Camilo. Fronteiras Irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata. Porto Alegre: Ideograf, 2016.

Pereira Carneiro, Camilo. Interações espaciais em cidades gêmeas na fronteira Brasil-Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaqui/Alvear. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

Prado, Henrique Sartori de Almeida. A fronteira e as perspectivas para as Cidades Gêmeas Brasileiras. Século XXI: Revista de Relações Internacionais/ESPM, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p.31-52, 01 dez. 2016.

Monteiro, Lício C. R. Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana. Tese de Doutorado/PPGG. Rio de Janeiro: UFRJ, 2014

Rolli, Claudia. A Escalada do Contrabando: mercado ilegal cresce no país em plena crise de segurança. Folha de S. Paulo, São Paulo, p. 1-10. 21 mar. 2018. Disponível em: <https://temas.folha.uol.com.br/contrabando-no-brasil/uma-muralha-da-china-por-ano/mercado-ilegal-cresce-no-pais-em-plena-crise-de-seguranca.shtml>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Scherma, Márcio Augusto. Políticas de Defesa e Segurança para as Fronteiras nos Governos Lula e Dilma. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI). Brasília, n. 22, jan./abr., 2016.

SEBRAE (Brasília). Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2018. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_quemosomos. Acesso em: 28 nov. 2018.

SEBRAE/MS (Campo Grande - Ms). Mato Grosso do Sul sem fronteiras: características e integrações territoriais: Brasil, Bolívia e Paraguai. 2010. <https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/MS/Estudos%20e%20Pesquisas/MSSF%20Caracteristicas%20-%20BR,%20BO,%20PY.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2018.

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública. Segurança pública nas fronteiras, diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron). Org. Alex Jorge das Neves et al. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. 2016.

Silva, Gutemberg Vilhena. A fronteira política: alguns apontamentos sobre este tema clássico da Geografia Política. Revista Acta Geográfica. Boa Vista, n. 4, jul./dez. 2008.

Silva, Gutemberg Vilhena. Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira: entre os ditames globais e a articulação local. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2008. 175 p.

Zaia, Sophia. As Operações Ágata. Conjuntura Global. Curitiba, v. 2, n. 3, 2013, p. 173-180.

NOTAS

1. As cidades gêmeas podem ser compreendidas como aquelas cuja sede se localiza no limite internacional e cujo território do município faz limite com o país vizinho,

podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do outro Estado nacional (PRADO, 2016).

2. Em que pese a ocorrência de exceções como a região oeste do Paraná.
3. Criado em 1927, chegou a ser denominado Conselho de Segurança Nacional com a Constituição de 1934, voltando a ter a denominação original com a Constituição de 1988. O Conselho de Defesa Nacional é responsável por assessorar o Presidente no caso de: declarar guerra ou estabelecer a paz; decretar estado de defesa, estado de sítio ou de intervenção federal; **propor os critérios e condições para a utilização de áreas indispensáveis à segurança nacional do território e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente nas fronteiras**; opinar sobre questões relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer espécie; e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento das medidas necessárias para garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático.
4. Os membros do Conselho de Desenvolvimento dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu são: Mundo Novo, no Mato Grosso do Sul, e as cidades paranaenses de Diamante D'Oeste, Entre Rios do Oeste, Foz do Iguaçu, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Candido Rondon, Medianeira, Mercedes, Missal, Pato Bragado, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu e Terra Roxa.
5. O cigarro paraguaio representa pouco menos de 70% de tudo que entra ilegalmente pela fronteira Brasil-Paraguai e abastece o mercado clandestino brasileiro (IDESF, 2016).

RESUMOS

No início do século XXI, dentro de um contexto de regionalização mundial, o Brasil passou a ter uma nova política para as suas áreas de fronteira. Com o governo Lula da Silva teve início uma mudança importante no que tange às relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos. O governo brasileiro passou a atribuir à faixa de fronteira uma função estratégica no âmbito da integração sul-americana. A estratégia se baseou na implantação de infraestruturas em zonas de fronteira, cujo impacto se materializa mais propriamente, nas cidades gêmeas localizadas no limite internacional. Tais obras faziam parte da carteira de projetos da IIRSA, iniciativa criada no ano 2000, considerada um marco na integração do subcontinente. A partir de 2005 (com a pesquisa do Grupo Retis/UFRJ) e 2009 (com o PDFF) o governo brasileiro promoveu, pela primeira vez na história do país, a criação de um banco de dados que potencializou o planejamento e a gestão da faixa de fronteira. Em 2010 os objetivos do PDFF acabariam por ser incorporados na CDIF. Não obstante o maior enfoque dado para as fronteiras brasileiras, há uma falta de continuidade dos projetos, que sofrem ainda com a baixa interação entre os órgãos governamentais envolvidos na gestão fronteiriça. O presente trabalho consiste em uma pesquisa qualitativa, pautada em análise bibliográfica, que busca aferir, sob a ótica das Relações Internacionais, os impactos das políticas públicas para a fronteira, com ênfase para aquelas implementadas a partir do século XXI.

Au début du 21^{ème} siècle, dans un contexte de régionalisation globale, le Brésil a commencé à avoir une nouvelle politique pour ses zones frontalières. Dans le gouvernement de Lula da Silva, les relations entre le Brésil et ses voisins d'Amérique du Sud ont commencé à changer. Le gouvernement brésilien a commencé à attribuer à la bande frontalière une fonction stratégique dans le cadre de l'intégration sud-américaine. La stratégie reposait sur l'implantation

d'infrastructures dans les zones frontalières, dont l'impact se matérialise dans les villes jumelées situées à la limite internationale. Ces travaux faisaient partie du portefeuille de projets de l'IIRSA, une initiative créée en 2000, considérée comme une étape importante dans l'intégration du sous-continent. À partir de 2005 (avec les recherches du groupe Retis / UFRJ) et de 2009 (avec le PDFF), le gouvernement brésilien a promu, pour la première fois dans l'histoire du pays, la création d'une base de données qui a potentialisé la planification et la gestion de ça zone frontalière. En 2010, les objectifs du PDFF seraient finalement intégrés au CDIF. Malgré la plus grande attention accordée aux frontières brésiliennes, on peut constater qu'il n'ya pas de continuité dans les projets, qui souffrent toujours de la faible interaction entre les agences gouvernementales impliquées dans la gestion des frontières. Le présent travail cherche à apporter une analyse des politiques publiques pour la zone frontalière, mises en œuvre à partir du 21ème siècle, du point de vue des relations internationales.

At the beginning of the 21st century, within a context of global regionalization, Brazil started to have a new policy for its border areas. With the Lula da Silva government, a major change began on Brazil's relations with its South American neighbors. The Brazilian government started to attribute to the border strip a strategic function within the framework of South American integration. The strategy was based on the implantation of infrastructures in borders zones, whose impact materializes more properly, in the twin cities located in the international limit. These works were part of IIRSA's project portfolio, an initiative created in 2000, considered a milestone in the integration of the subcontinent. From 2005 (with the research of the Retis Group /UFRJ) and 2009 (with the PDFF) the Brazilian government promoted, for the first time in the history of the country, the creation of a database that potentiated the planning and the management of the border zone. In 2010 the objectives of the PDFF would eventually be incorporated into the CDIF. Despite the greater focus given to Brazilian borders, it can be seen that there is a lack of continuity on the projects, which still suffer from the low interaction between the government agencies involved in border management. The present work seeks to bring an analysis of public policies for the border zone, implemented from the 21st century, from the perspective of International Relations.

ÍNDICE

Mots-clés: PDFF; CDIF; zone frontalière; Brésil.

Keywords: PDFF; CDIF; border zone; Brazil.

Palavras-chave: PDFF; CDIF; faixa de fronteira; Brasil.

AUTORES

CAMILO PEREIRA CARNEIRO FILHO

Professor Visitante do Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) pereiracarneiro.camilo@gmail.com

LISA BELMIRO CAMARA

Mestranda em Fronteiras e Direitos Humanos pela UFGD. Graduada em Relações Internacionais pela UFGD. lisacamara@outlook.com



Confins

Revue franco-brésilienne de géographie / Revista
franco-brasileira de geografia

41 | 2019
Número 41

Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa

*Politiques publiques dans la zone frontière du Brésil : PDFF, CDIF et politiques de
sécurité et de défense*

*Public policies in Brazil's border band: PDFF, CDIF and security and defense
policies*

Camilo Pereira Carneiro Filho e Lisa Belmiro Camara



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/confins/22262>

DOI: 10.4000/confins.22262

ISSN: 1958-9212

Editora

Hervé Théry

Referência eletrónica

Camilo Pereira Carneiro Filho e Lisa Belmiro Camara, « Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa », *Confins* [Online], 41 | 2019, posto online no dia 17 setembro 2019, consultado o 28 setembro 2019. URL : <http://journals.openedition.org/confins/22262> ; DOI : 10.4000/confins.22262

Este documento foi criado de forma automática no dia 28 setembro 2019.



Confins – Revue franco-brésilienne de géographie est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 4.0 International.

Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa

Politiques publiques dans la zone frontière du Brésil : PDFF, CDIF et politiques de sécurité et de défense

Public policies in Brazil's border band: PDFF, CDIF and security and defense policies

Camilo Pereira Carneiro Filho e Lisa Belmiro Camara

- 1 Ao longo da história, a fronteira do Brasil teve como principais funções a segurança e a defesa do território nacional. Essa noção só veio a sofrer alterações no final do século XX, dentro de um contexto de regionalização mundial e de emergência e consolidação de blocos de países. Naquele momento, a fronteira passou a receber novos enfoques e ser tratada como ponto de integração e cooperação entre diferentes Estados. A concepção da fronteira-separação passou a conviver, então, com uma nova função de integração e contato dentro da realidade de blocos regionais como o MERCOSUL.
- 2 Na América do Sul essa nova função da fronteira passou a receber grandes impulsos, não apenas com a implementação do MERCOSUL (1991), mas também com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA (2000). A partir do governo Lula da Silva o Brasil passou a implementar medidas concernentes ao desenvolvimento da faixa de fronteira, que envolviam o fortalecimento das conexões com os países vizinhos. Nesse sentido, o Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDFF) foi um marco para as políticas públicas em zona de fronteira.
- 3 Scherma (2016) destaca que o PDFF sobressai-se entre todas as demais políticas públicas para a faixa de fronteira já realizadas pelo Brasil. O autor lembra que o programa abarca aspectos muito pouco explorados em iniciativas anteriores, ao dar ênfase à cooperação com os países fronteiriços. Entendimento corroborado por Silva (2008), que lembra que a fronteira política passou a receber, durante o governo Lula da Silva, nova forma de visibilidade que se consolidou tanto em territórios centrais como em