

Guerra e paz nas relações internacionais

Algumas perspectivas sobre a contribuição brasileira para a paz¹

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon²

RESUMO

Trata-se de comunicação de resultado de pesquisa bibliográfica, a partir da qual se discutem tópicos da estabilidade da América do Sul como região de reduzida ocorrência de conflitos intraestatais. Com o apoio das “teorias da paz” — paz kantiana, paz democrática, paz pelo comércio e integração regional e paz através da redução de riscos de conflitos — constrói-se modelo teórico de apoio à análise das dinâmicas do relacionamento do Brasil com seus vizinhos. A temática estruturante do trabalho é associada à Segurança & Defesa (S & D), cujos elementos foram estudados com preponderância de conceitos da teoria das relações internacionais, aos quais se acresceu conteúdos de geopolítica, estratégia etc., em busca de maior interdisciplinaridade. O recorte espacial privilegiou o entorno sul-americano, ainda que eventualmente tenham sido introduzidos aspectos de outras áreas. Temporalmente, a análise iniciou-se ao redor do último quartil do século passado, sendo mais atenta com a realidade presente. Ao longo do texto, o esforço desejado foi no sentido de caracterizar grandes áreas de atenção teórica. Neste sentido, são sugeridas áreas de aprofundamento de estudos e investigação, o que decorre da percepção de que são temas emergentes da agenda das políticas públicas e, conseqüentemente, podem configurar áreas de demanda e/ou de possibilidades de contribuição por parte da área de estudos de defesa.

PALAVRAS-CHAVE: segurança, defesa, estudos de defesa, teorias da paz, pensamento estratégico nacional (Brasil), política externa (Brasil), política de defesa (Brasil).

Introdução

O mundo atual é palco de intensas e aceleradas transformações. No que concerne às Relações Internacionais a realidade não é diferente: uni-multipolaridade, emergência de blocos regionais,

reordenação dos mecanismos de governança global, instabilidade decorrente de “novas ameaças” etc. Acadêmicos e formuladores de políticas públicas se defrontam com a necessidade de buscar novos marcos teóricos e práticos, a permitir melhor entendimento e resposta à dinâmica contemporânea.

1 O presente artigo foi preliminarmente discutido no âmbito da disciplina Guerra e Paz nas Relações Internacionais (Instituto de Estudos Superiores Militares – Portugal 2011/2012), pelo que o autor agradece ao Prof. Dr. Miguel Santos Neves as contribuições recebidas.

2 O autor é tenente-coronel de Cavalaria, doutor em Ciências Militares (IMM/ECEME). (*eduardomigon@gmail.com*)

A América Latina vivencia essas transformações à luz de paradigmas próprios, que condicionam a agenda de Segurança & Defesa³ (S&D) dos diferentes países. À partida, trata-se de região que não reúne a homogeneidade que alguns analistas tendem a sugerir⁴, apresentando espaços bastante diferenciados conforme o fator de identificação com o apoio do qual se aprofunde a análise: inserção geográfica — América do Norte (inclui o México!), América Central, Caribe ou América do Sul; estabilidade e amadurecimento das instituições políticas; desenvolvimento e inserção econômica; desenvolvimento social; influências histórico-culturais etc. Tais assimetrias levam a diferenciados graus de participação no sistema internacional, com consequências na composição e prioridade das agendas nacionais, tanto em relação aos países da região entre si quanto destes em relação a parceiros externos.

Partindo da premissa de heterogeneidade acima descrita, este trabalho tem por objetivo trazer ao debate tópicos selecionados da Política Externa e da Política de

Defesa brasileiras bem como apresentar as principais preocupações da agenda pública que circunda a temática Segurança & Defesa nacional, regional e global, com a finalidade de melhor entender-se a contribuição do Brasil para com a estabilidade e a Paz no seu entorno territorial.

Inserção Geopolítica e Geoestratégia do Brasil

O Brasil é um país sul-americano, sendo delimitado a leste pelo Oceano Atlântico e a oeste por fronteiras territoriais com todos os países do subcontinente, à exceção do Chile e do Equador. No plano interno, adota o sistema federativo, contando com 26 estados e um distrito federal, os quais abrigam mais de 5.500 municípios. Trata-se, em linhas gerais, do 5º maior país do mundo em termos de extensão territorial e de dimensão populacional, o que significa dizer que tem cerca de 190 milhões de habitantes distribuídos por espaço equivalente a aproximadamente 50% da América do Sul. Ao iniciar

3 Os termos não são sinônimos. Além disso, no idioma português, consequência de experiências políticas internas relativamente recentes, tanto em Portugal quanto do Brasil, as palavras são empregadas com conotação própria, bastante diferenciada das construções conceitualmente equivalentes disponíveis nos idiomas inglês e espanhol. Considerando a abrangência restrita deste artigo, que não permite aprofundar a questão de forma mais exaustiva, apenas refere-se que: *segurança* é um constructo abrangente e relacionado com a percepção que indivíduos, sociedades e/ou entes estatais têm acerca do seu próprio bem-estar e dos riscos que podem afetar o mesmo; enquanto *defesa* relaciona-se, de forma mais objetiva e prática, com as medidas concretas no sentido de dissuadir, prevenir, mitigar e/ou reagir às ameaças, concretas ou potenciais, que venham a ofender a sensação anteriormente referida. O termo ao longo deste trabalho é empregado majoritariamente associado — Segurança & Defesa — na medida em que são potencialmente complementares.

4 Daí que, enquanto “rótulo”, deve ser construção entendida e empregada com cuidado e ressalvas. Convém relembrar, inclusive, que o termo originou-se na França, nos idos de 1860, quando Michel Chevalier, em um esforço para justificar pretensões coloniais de Napoleão III, propôs uma política “panlatina”, buscando aproximar cultural e politicamente da França os espaços americanos de idioma latino e religião católica, em oposição à influência inglesa, 2ª potência europeia à época, polarizadora da cultura anglo-saxônica e do protestantismo (COLBURN, 2002, p. 10).

do século XXI, posiciona-se como a 5ª ou 6ª economia mundial, tendendo a manter tal inserção de relevância ao longo dos próximos anos⁵.

Se a dimensão dos números acima coopeira para a existência de grandes contrastes internos, a evolução histórica do Brasil levou o mesmo à significativa diferenciação em relação aos seus vizinhos, caracterizando alguns contrastes externos. Já na origem da autonomia política, enquanto a tendência latino americana levou ao ideal republicano, o modelo brasileiro adotou a monarquia, somente constituindo-se em república federativa em fase posterior. Trata-se do único país de língua portuguesa na região, o que vem a ser, inclusive, um dos fatores da identidade e unidade nacional, em especial quando contraposto ao processo de fragmentação pós-colonial da América hispânica. Da mesma forma, alargou a contribuição típica do colonizador ibérico e do índio nativo com significativos ingressos de contingentes africanos e de imigrantes dos mais diferenciados espaços geográficos, o que levou à construção de uma sociedade multicultural e multirracial, nitidamente diferenciada de seus vizinhos.

A análise geopolítica brasileira debruçou-se a tal ponto sobre a temática da construção de uma nação a partir do trinômio dimensão territorial, integração nacional e

diferenciação sul-americana que veio a conformar pensamento autóctone e independente neste campo. As formulações de Backheuser (1952), Silva (1955 e 1967), Mattos (1980 e 1990), Castro (1981) e Tosta (1984), dentre outros, modelaram o que posteriormente foi denominado “Escola Geopolítica Brasileira” (Freitas, 1999). Estes autores, contemporaneamente, vêm sendo revisitados e/ou atualizados, a exemplo das abordagens de Guimarães (1999), Vesentini (2000), Anselmo & Bray (2002), Mattos (2002), Olic & Canepa (2004) e Caroli (2010), o que evidencia a capacidade de regeneração, a atualidade e, mesmo, a continuidade do pensamento geopolítico brasileiro.

Em linhas gerais, a visão da necessidade de integrar as regiões nacionais e reduzir as assimetrias de desenvolvimento entre os espaços geográficos internos já está consolidada como prioridade da agenda política nacional, migrando de tópico de atenção da formulação estratégica em S&D para a área da gestão e administração pública. As bases estruturantes dessa agenda podem ser atribuídas, em boa parte, às administrações dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, responsável, em especial, pela conformação das condições de estabilidade econômica estruturantes do modelo brasileiro a partir dos anos 90, e Luis Inácio Lula da Silva, cuja

⁵ A posição relativa varia conforme se adote o critério de Paridade de Poder de Compra ou o Produto Interno Bruto nominal. As informações mais usualmente aceitas, tanto pela credibilidade quanto pela frequência de atualização, podem ser visualizadas nas bases de dados do *The World Bank* (<http://data.worldbank.org>) e *The Economist* (<http://countryanalysis.eiu.com/countrydata.html>), que podem ser complementadas com as informações do *Cia World Factbook* (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>). Uma das abordagens preditivas mais usualmente citadas com relação ao cenário econômico e tendências do espaço brasileiro é a produzida pelo *Goldman Sachs* (<http://www2.goldmansachs.com/>), no âmbito da qual se criou, inclusive, o acrônimo *BRIC's*, constituído pelo agrupamento das iniciais de Brasil, Rússia, Índia e China, grupo ao qual se juntou, posteriormente, a África do Sul.

visão social acelerou a inserção de importante segmento populacional da sociedade nacional.

Como consequência da evolução acima descrita, a linha de força do pensamento estratégico contemporâneo aparentemente vem sendo deslocada para a agenda externa⁶. Aproveitando-se de seu *status* de potência emergente e de estar fisicamente afastado dos grandes cenários de conflituosidade e instabilidade atuais, como o Oriente Médio e o Norte da África, o Brasil vem dando especial atenção para as áreas adjacentes da América do Sul, Atlântico Sul e, mais além, África e América Central. Superando os receios localizados quanto ao “expansionismo brasileiro”⁷, em especial modificando o relacionamento com a Argentina de uma postura de competição pela hegemonia regional para uma ótica de cooperação sob o âmbito de uma nova agenda bilateral (BATISTA JR, 2005), o Brasil vem tentando reforçar seus vínculos sul-americanos. Trata-se de opção tanto no sentido de conformar um ambiente mais estável e seguro em seu entorno imediato como, também, de obter maior convergência com sua própria visão em relação aos principais temas internacionais.

Ainda que alguns possam associar a nova postura com os conceitos de *softpower* e/ou *smartpower* (NYE, 2008, 2007, 2006, 2004, 2002), é possível que a razão efetiva seja mais próxima das ideias de Arendt (2009 e 2007) ou, mesmo, de um modelo mais “tipicamente brasileiro”, em construção⁸. Como opção à assimetria e competição decorrentes do modelo realista, o Estado brasileiro vem procurando construir sua visão de poder como atributo coletivo (BOBBIO, 2009 e 2000), privilegiando a diplomacia e o multilateralismo como instrumentos prioritários de ação estatal, quase em conformidade com o modelo de excelência adotado por pequenos estados (ALMEIDA, 1990), o que chega a ser paradoxal em relação à dimensão nacional⁹.

Em síntese, o pensamento estratégico brasileiro contemporâneo vem alargando seus limites territoriais de observação e análise. Do foco inicial, relacionado com a integração dos espaços nacionais, vem passando a estudar a inserção brasileira em relação ao seu espaço circunvizinho e, mesmo, como *global player*. Indo mais além, de uma percepção inicial das Américas como espaço homogêneo, passou à compreensão do distanciamento que separa

6 Exemplo pormenorizado da visão estatal, empresarial e acadêmica de construção de tal agenda pode ser obtido em *Centro Brasileiro de Relações Internacionais* (2007).

7 Uma consequência lógica, a respeitar e buscar mitigar, na medida em que, para os demais países sul-americanos, não apenas o Brasil dispõe de elevado potencial de poder, à luz das teorias mais tradicionais — conforme mais bem exposto em Cline (1977), Couto (1988), Hage (2004), Portugal (2007), Oliveira (2008) e Brasil (2009) —, como, ao longo do processo de formação e consolidação das fronteiras, modificou bastante os limites originalmente concebidos em Tordesilhas.

8 Um entendimento de poder construído, pela primeira vez, a partir da ótica de uma nação “do Sul”.

9 Uma hipótese a investigar é se tal postura decorre de condicionantes da dimensão da inserção internacional do Brasil, como “potência regional”, na linha teórica sugerida por Pecequillo (2004, p. 63), de ausência de sinergia entre a política externa e a política de defesa, conforme descrito por Alsina Jr (2009 e 2003), ou, mesmo, da conjugação de ambos os fatores. De qualquer modo, a solução de equações estratégicas como estas é condição *sine qua non* para a superação dos dilemas apontados por Brands (2010).

a realidade sul-americana dos demais espaços continentais (MONTEIRO, R. G., 2001). Tal mudança de atitude trouxe ao debate a necessidade de tentar responder, à luz de marcos teóricos brasileiros e que espelhem as peculiaridades regionais, a questões relativas a: como aumentar a Segurança Nacional em face dos atores adjacentes? Ou, em outras palavras, qual o caminho a seguir: incrementar a Defesa ou incrementar a Integração?

A formulação de resposta a tais questões é, obviamente, algo difícil, demandando não apenas estudos aprofundados, mas o delineamento de objetivos de longo prazo e elevada complexidade. Uma forma de tentar entender as opções adotadas pela liderança política, e, conseqüentemente, inseridas no âmbito das políticas públicas, é analisando a Política Externa e a Política de Defesa brasileira, como ações estatais que, se não são as únicas que incidem no relacionamento com os atores externos, conceitualmente são as que transversal e primariamente se ocupam deste relacionamento, preenchendo espaço relevante para a Segurança Nacional.

Política Externa e Política de Defesa

O Brasil sempre posicionou as Forças Armadas (Defesa) e o Itamaraty (Relações Exteriores) como instituições relevantes do aparelho estatal. Tal fato se deu tanto pela longa tradição de contribuições que os órgãos prestaram à história nacional quanto pela eficiência dos serviços prestados, da delimitação de fronteiras, com o Barão do Rio Branco, à pacificação e unidade nacional, com o Duque de Caxias, ambos inseridos no panteão dos heróis nacionais.

As origens e linha histórica de evolução da diplomacia brasileira foram objeto de estudo, dentre outros, de Cervo & Bueno (2002), Pinheiro (2004) e Lafer (2004), que expõem de forma consistente a qualidade dos serviços prestados por esta ao país. Nos últimos 10 anos, que coincidem preponderantemente com o governo Lula, a ação diplomática teve significativo fortalecimento, incorporando novas teorias (SILVA, AMORIM *et* GUIMARÃES, 2003), ampliando seus recursos humanos e suas representações internacionais, empregando mais recursos orçamentários, tendo sua ação institucional potencializada com o apoio da “diplomacia presidencial”. Implementou-se o que vem sendo consolidada como estratégia da “autonomia pela diversificação” (NASCIMENTO, 2008).

Sob os conceitos de “relacionamento Sul-Sul” e “Inserção Soberana” o Brasil dedicou-se à profícua atividade multilateral, estruturada em áreas temáticas e/ou áreas geográficas, conforme mais adequado a cada caso (BRASIL, 2010a). Sob tal modelo, o país vem buscando influir no redesenho da arquitetura de “governança global”, debatendo temas multilaterais como o desarmamento e não proliferação, segurança alimentar, meio ambiente, entre outros. O relacionamento com a América do Sul foi priorizado (BRASIL, 2008a), o com a África foi retomado e, caso emblemático, o Haiti mereceu atenção ampla, interministerial, tornando-se a operação de apoio à paz de maior complexidade e dimensão que o país já integrou (BRASIL, 2010b).

Independente da controvérsia conceitual, a partir da criação do Ministério da Defesa, em 1999, houve maior atenção do

governo federal para o planejamento estratégico desta área. Partindo de uma visão exclusivamente setorial (BRASIL, 2002), conseguiu-se promover amplo debate institucional (BRASIL, 2004a, b, c, d), permitindo formular uma política de ação mais abrangente (BRASIL, 2005). A sistematização do planejamento militar de defesa (BRASIL, 2004f) é da rotina institucional, estando sujeita a ciclos de atualização tanto na esfera singular (BRASIL, 2003, 2006 e 2007) quanto no espaço conjunto. Visando envolver os diferentes setores da macroestrutura federal, o presidente atribuiu à Secretaria de Assuntos Estratégicos a responsabilidade de integrar as políticas de interesse da Segurança Nacional, estabelecendo uma estratégia integrada e multisetorial (BRASIL, 2008b), a qual se encontra em fase de revisão junto ao Congresso Nacional¹⁰. A destacar, no interesse do presente artigo, a maior atenção quanto à capacitação para participar de operações de apoio à paz.

Inicia-se o debate sobre a construção de mecanismos regionais de segurança coletiva (MIGON, 2011 e GUERREIRO, 2006) ainda que haja predomínio, em especial junto às Forças Armadas, de posicionamento contrário à integração das estruturas militares. De qualquer forma, o entendimento da função Defesa como restrita à manutenção da integridade territorial começa a ser dis-

cutido, à medida que crescem os resultados da integração regional e avançam o desenho e a implementação de estruturas coletivas de segurança¹¹. Verifica-se, na prática, que a agenda ministerial da área de Defesa é bastante próxima dos tópicos segurança, integração, ação diplomática. Ao mesmo tempo, as Forças Armadas, de forma mais limitada no alcance ainda que bastante ativa na dinâmica, mantêm a cooperação segmentada em exercícios combinados, intercâmbios doutrinários e acadêmicos e consultas bilaterais a nível de estados-maiores.

De forma geral, tem-se que a política externa adotada busca potencializar a integração sul-americana, sob múltiplos aspectos, no que encontra certa coincidência de propósitos com a agenda setorial de Defesa. Por outro lado, no que concerne às instituições militares de forma mais abrangente, tal caminho pode ser uma realidade, visualizada inclusive no planejamento estratégico (NASCIMENTO, 2008), ainda não sendo um desejo consensual do presente, isto é, as Forças Armadas mantêm intensa atividade bilateral com os vizinhos, sem, contudo, apoiar decisivamente qualquer iniciativa de integração conjunta e/ou de meios militares. Em síntese, ainda há necessidade de estruturar melhor a parceria civil-militar, assim como incorporar à estratégia militar brasileira a percepção de que a integração com os parceiros regionais

10 A presidente Dilma Rousseff encaminhou (BRASIL, 2012) ao Congresso Nacional, em 17 Jul 2012, a proposta do executivo quanto à revisão quadrienal da Política Nacional de Defesa e da Estratégia

11 Nacional de Defesa, bem como da edição da primeira versão do Livro Branco da Defesa Nacional. No âmbito deste trabalho, por simplificação, utilizam-se estruturas de "segurança coletiva" ou "estruturas coletivas de segurança" como sinônimos. Associam-se aos esforços multilaterais de aumentar a segurança, isto é, a sensação subjetiva. Diferenciam-se à partida das estruturas de "defesa coletiva", a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que tem por escopo a comunhão de esforços na Defesa, isso é, resposta concreta às ameaças.

é fator de incremento da segurança, superando as concepções mais clássicas da Defesa territorial¹² (GUIMARÃES, 2004, p. 336).

Teorias da paz

A temática da paz é algo que vem sendo perseguido, infelizmente sem sucesso concreto, há muito tempo pela comunidade internacional. Múltiplas são as teorias de como estabelecer vínculos entre os Estados de forma a superar a eclosão de conflitos, como se verá a seguir.

Paz kantiana (ou pela federação)

A *paz kantiana*¹³, ou paz pela “federação de Estados livres”, foi um dos primeiros modelos, tendo como defensor de peso Thomas Wilson, presidente estadunidense. Seu grande momento impulsionador foi o período pós I Guerra Mundial, que acresceu relevância ao Direito Internacional¹⁴ e permitiu o desenho de um dos primeiros modelos de segurança coletiva de grande envergadura, a Sociedade das Nações. O objetivo era obter a paz através da associação de Estados, grandes e/ou pequenos, ao redor de um modelo comum de garantia à independência política e à integridade territorial de cada um dos participantes.

De certa forma, é a mesma teoria inspiradora da Organização das Nações Uni-

das, onde através do sistema “um país, um voto” supõe-se que todos os Estados têm a mesma representatividade política. Todavia, a própria inauguração do modelo já trouxe arranjos que contrariam o ideal de associação igualitária, na medida em que o consenso possível para o surgimento da organização fez surgir o Conselho de Segurança, com membros permanentes e possuidores de direito de veto sobre as decisões, em óbvia assimetria de *status* entre as nações.

Com a ressalva de que não apenas o tema é bastante controverso — o que é agravado pelo próprio modelo em implementação, que é *sui generis* na história mundial —, a conformação da União Europeia segue tendencialmente o mesmo princípio inspirador, conforme apontado por Rodrigues (2010). A partir de associações dedicadas à defesa coletiva, como a Aliança Atlântica, ou à cooperação econômica, como o Mercado Comum Europeu, surge convergência de propósitos que dá origem a um novo ente político, delimitado por normas constitutivas próprias e tendo por objeto final o bem-estar, a segurança e, portanto, a paz de seus cidadãos. Em linhas gerais, afasta-se o recorrente estado de beligerância, que historicamente o continente sempre vivenciou através da construção de uma identidade supranacional.

12 Um espaço de investigação empírica que se abre é associado com a questão do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), no âmbito da qual surgem discussões e práticas que testam os conceitos, distintos, de cooperação e integração, com reflexos em áreas centrais do Estado nacional, como inteligência e S&D. A questão já começa a ser discutida academicamente, a exemplo do projeto *Vigilância nas fronteiras e muros virtuais: um estudo analítico*, parceria em que pesquisadores da Universidade Federal de Pernambuco e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército investigam o tema, sob apoio da Secretaria de Assuntos Estratégicos (Edital Pró-estratégia).

13 Kant (1795).

14 Uma visão do Direito Internacional sob inspiração kantiana pode ser obtida em Fernandes (2004).

Considerada idealista, em oposição ao conceito de realismo¹⁵ que, na prática, vigora no âmbito das relações internacionais dos Estados, as ideias da paz kantiana são o ápice da ação diplomática, na medida em que privilegiam uma visão de mundo, em que a redução das desigualdades e assimetrias tende a levar a maior equilíbrio e, consequentemente, a maior segurança. Todavia, uma crítica à ideia, e por extensão à própria Organização das Nações Unidas, é a destacada por Bobbio (2009), que sem diminuir o espírito do discurso idealista, com o qual simpatiza, expõe que, de fato, a eficiência não foi atingida. Tal se dá na medida em que não se conseguiu criar uma autoridade exterior aos Estados e que "por sobre estes" pudesse solucionar as controvérsias.

Paz através das medidas de confiança mútua e da implementação de organismos coletivos de Segurança & Defesa

O modelo de "medidas de confiança mútua" foi bastante importante à época da Guerra Fria, tendo sido, inclusive, adotado no relacionamento bilateral Brasil-Argentina, ao longo dos anos 80 e inícios dos anos 90. A ideia-força do modelo é construída no sentido de que a transparência no âmbito dos assuntos de Defesa permite aos demais parceiros identificar claramente o cenário e, pela compreensão deste, agirem de forma mais racional e equilibrada, evitando-se pressuposições. Que pese não ser considerado, na atualidade, como um modelo "principal", razão pela qual a maior parte

dos países de referência apenas o adota de forma residual, alguns traços do mesmo são percebidos quando se constata a existência de Livros Brancos da Defesa¹⁵, publicação aberta dos gastos militares nacionais, disponibilização de balancetes e/ou inventários de material de emprego militar. Da mesma forma, em um patamar mais estratégico, as inspeções bilaterais em instalações sensíveis, a observação de manobras militares, a comunicação prévia de atividades militares em áreas fronteiriças etc.

Todavia, se, no início, o modelo acima era a única opção, e, consequentemente, implementado como alternativa a se evitar a guerra, o mesmo evoluiu e/ou, simplesmente, foi substituído pela fórmula dos complexos regionais de segurança, conforme exposto preliminarmente por Hurrell (1998) e, estabelecendo entendimento predominante, por Buzan & Waeber (2003). Mathias & Soares (2003) coordenaram um conjunto de autores brasileiros e argentinos que, à mesma época, particularizaram a questão da segurança coletiva no contexto regional, propondo que tal modelo contribui para a melhor compreensão mútua e, logo, reduz o risco de atrição entre os envolvidos.

Cabral (2010) apresenta importante síntese da evolução dos arranjos coletivos de segurança no espaço americano, mais especificamente, no entorno brasileiro. Verifica-se que a América do Sul esteve condicionada a duas agendas com relação ao assunto: a estratégia dos Estados Unidos da América (EUA) para a região e a visão autóctone dos atores regionais. A primeira foi mais expressiva durante

15 A dicotomia entre realismo e idealismo é bem delimitada em Aguirre (2000, p. 93-114).

a Guerra Fria, tendo perdido força a partir da posição estadunidense¹⁶ à época da Guerra das Malvinas (1982) e mesmo, do relativo distanciamento que a diplomacia estadunidense adotou para a região, consequência do envolvimento crescente em assuntos críticos em outras áreas do globo¹⁷. A outra, sob influência brasileira, procura maximizar a distância em relação aos focos de conflituosidade mundial e consolidar a região como espaço pacífico, optando pelo banimento das armas nucleares, químicas e biológicas, pela conformação de uma “Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul” (1986), da “Zona de Paz Sul-americana” (2001).

No contexto atual, o assunto vem ganhando acelerado impulso político. O Conselho de Defesa¹⁸ Sul-americano, criado em 2008, é o exemplo mais recente, que se propõe a dinamizar a agenda de S&D regionais e trazendo à superfície temas como a presença militar de atores estranhos ao subcontinente e os impactos das novas ameaças no relacionamento multilateral, dentre outros.

Paz pela integração regional e pelo comércio

Outro modelo de incremento da paz é o que sugere a crescente interdependência

econômica, e, conseqüentemente, de infra-estruturas, como opção a seguir. Um de seus principais teóricos foi Angell (1910), que, todavia, paradoxalmente, propôs a prevalência do comércio sobre as armas às portas da Grande Guerra. Em síntese, a proposta teórica é no sentido de que tal medida aumenta o “custo de ir à guerra” e, portanto, é uma opção que contribui para a estabilidade regional.

Sem dúvida que a conformação de um espaço de prosperidade, circulação e equilíbrio de riqueza é, em tese, um fator positivo. Mas deve ser considerado em conjunto com o *modus operandi* que baliza as escolhas públicas no âmbito de democracias representativas (MONTEIRO, J. V. 2007). No entanto, deve considerar-se que nem sempre as opções políticas predominantes em um país são de cunho democrático. Ou, ainda, nem sempre o conceito é compreendido de forma equivalente, como se vê no discurso “democrático” boliviano e venezuelano recentes, por exemplo.

A integração regional é assunto que se apresenta com intensidade na agenda sul-americana desde, pelo menos, o último quartil do século XX. Todavia, o debate esteve sempre muito condicionado pelos inte-

16 Aqui, outra possibilidade de investigações futuras: qual a razão de o Brasil adotar um Livro Branco da Defesa Nacional? A principal demanda por tal instrumento é de ordem doméstica, associada ao papel das Forças Armadas no território nacional, ao relacionamento civil-militar e à satisfação da sociedade? Ou se trata de demanda de ordem externa, associada à inserção do país no espaço sul-americano?

17 Os EUA decidiram apoiar a Inglaterra, enviando aeronaves para substituir a mesma em seus compromissos junto à Aliança Atlântica. Tal decisão gerou profundo ressentimento junto à Argentina, a qual tem o assunto como legítima pretensão de soberania e imaginava contar com a neutralidade estadunidense ou mesmo, à luz do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, com a solidariedade continental. A aproximação Brasil-Argentina pós-conflito, resultado da percepção de que os atores regionais não devem contar com as potências externas para a solução de questões no entorno estratégico, é apontada por alguns autores como o facilitador que modificou o relacionamento bilateral de concorrente para cooperativo, dando margem ao estabelecimento do Mercado Comum do Sul, logo a seguir (MONTEIRO, R. G., 2001).

18 Guerras do Golfo, Afeganistão, Irã, Coreia do Norte etc.

resses estadunidenses para a região e pela disputa entre Brasil e Argentina, que rivalizavam-se em busca do papel de “potência regional” (CAUBET, 1989), abordagem que somente começou a modificar-se a partir dos entendimentos que levaram à construção da hidrelétrica de Itaipu, em 1979.

Vidigal (2008) traçou consistente análise sobre o assunto, onde pormenoriza a ótica brasileira, com destaque para aspectos jurídicos e da integração regional. Tem-se que um dos marcos mais expressivos, em termos de América do Sul, foi alcançado a partir de 2000, com a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-americana¹⁹ e o conceito de interconexão na área de energia, transportes e telecomunicações. A proposta inicial ganhou consistência e densidade política através uma série de Cimeiras (Lima, Brasília, Cochabamba, Isla Margarita, Santiago, Bariloche), culminando com a inserção do assunto na agenda de trabalho da recentemente criada União das Nações Sul-americanas (UNASUL). Visualiza-se, na prática, um modelo tipicamente regional, intermediário entre os modelos europeu e o asiático. O que se dá, em parte, pela disparidade e assimetria entre os atores regionais, as quais só podem ser superadas através de sólida vontade política²⁰.

A integração é um aspecto com profundo interesse para a temática da Defesa (COSTA, 2003). No âmbito desta, a questão da cooperação quanto à área de inteligência foi primariamente analisada por Herman (1996). Avançando, dos conceitos teóricos iniciais, e contextualizando à agenda brasileira, alguns autores, a exemplo de Ribeiro (2004, p. 1-11) e Vizontini (2004), começam a propor a integração dos serviços de inteligência estratégica do Brasil e da Argentina. O ângulo, coerente, é de que a consolidação da cooperação estratégica²¹ fortalece cada um dos Estados individualmente e, além disso, permite melhor inserção e resposta em relação à nova ordem mundial. Desta forma, tem-se melhor capacidade de posicionamento independente em relação aos centros de poder mundial. O destaque que aqui se dá é que, em sendo a área de inteligência uma das áreas mais estruturantes do Estado, na medida em que se debruça sobre os temas de maior interesse do mesmo, tal tipo de proposta, forçosamente, deve ser apreciada à luz dos conceitos de interesse nacional, soberania e confiança no parceiro estratégico. Portanto, a própria existência de tais teses já evidencia certo grau de maturidade, estabilidade e sinergia quanto à cooperação bilateral entre os envolvidos.

19 Disponível em <http://www.iirsa.org>.

20 Um exemplo de iniciativa de redução de assimetrias são as políticas de fomento associadas ao Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

21 O princípio aqui referenciado, em síntese, admite que dois ou mais agentes possam buscar, de forma conjunta, o atingimento de capacidades estratégicas de interesse comum, fortalecendo-se mutuamente e alcançando maior ou mais rapidamente o bem-estar e a segurança que alcançariam através de abordagens independentes. A ideia central é de que, em um sistema realista de competição, um Estado depende parte dos recursos que poderia investir em seu próprio desenvolvimento para proteger-se daquele com quem, tornando-se parceiro estratégico, poderá dividir os custos na defesa contra terceiros (WALTZ, 2002).

Paz pela democracia

Esta teoria estrutura-se a partir da constatação prática de que democracias, usualmente, não entram em conflito armado umas com as outras²², optando pela busca de soluções em esferas anteriores, ao abrigo do direito e/ou diplomacia, por exemplo. A tese ganhou relevo a partir dos anos 90, abrigando, no entender de Owen (2000, p. 137-175) duas correntes predominantes: uma, no sentido de que os mecanismos institucionais da democracia pluralizam a esfera de decisão e, portanto, ir à guerra demanda um consenso mais alargado no seio da sociedade; outra, no sentido de que a opção democrática opera uma mudança cultural de tal magnitude que a opção pela guerra deixa de ser considerada válida. Whitehead (1993, p. 35-67), por sua vez, visualizou três mecanismos básicos para a eficiência da democracia como instrumento para a paz: o “mecanismo de contágio”, através do qual países democráticos fazem pender seus vizinhos para a mesma opção²³; o “mecanismo de controle”, vinculado às intervenções estadunidenses com o objetivo de implementar regimes democráticos²⁴; e o “mecanismo de consenso”, a partir do qual a agenda interna depende dos grupos de pressão domésticos e, conseqüentemente, as lide-

ranças precisam de maior sustentação política para tomar decisões de conflito com seus vizinhos.

Um ângulo interessante a considerar é que, se a teoria realista aprecia os Estados à luz de suas capacidades e de seu poder percebido ou potencial, a teoria da paz democrática pode ser particularmente útil para a dinâmica relacional de um país gigante, na medida em que permite oferecer melhores “garantias” a seus vizinhos. A questão não é, no que concerne à guerra e à Defesa, considerar o poder militar do país, e sim, a solidez de seu regime político. O conceito de ameaça pode ser mais associado ao fato de o Estado ser não democrático e, portanto, potencialmente perigoso, ou democrático, independente de sua dimensão e/ou grau de assimetria existente entre os atores regionais²⁵.

A questão da democracia é particularmente cara aos países da América do Sul, os quais apresentam processo recente de consolidação desta opção política. Oliveira & Onuki (2000, p. 108-129), estudando o impacto do Brasil no âmbito do Mercado Comum do Sul, e o deste em termos da América do Sul como um todo, particularizou a relevância política da “cláusula democrática” que vem sendo incluída nos tratados regionais²⁶, tendo sido

22 Avançando, e em aspecto útil em particular à profissão militar, tem-se também que as democracias, quando atacadas e levadas à guerra por opção de atores não democráticos, usualmente vencem tais conflitos. A perspectiva, todavia, não é isenta de exceções, a exemplo, na América do Sul mesmo, de conflitos recentes envolvendo o Equador-Peru.

23 Princípio que pode ser observado de forma acentuada na atualidade do norte da África, por exemplo.

24 O autor discorreu sobre as ações dos EUA na América Central, mas o conceito pode ser extrapolado às intervenções no Afeganistão e Iraque, mais recentes.

25 Obviamente, o critério de categorização deve ser associado a indicadores concretos, desprezando-se denominações e/ou enquadramentos autoindicados.

26 Os autores, inclusive, propõem a propagação do conceito para o relacionamento com os países vizinhos do espaço Andino e Amazônico, sujeitos a maior instabilidade política: Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela.

efetivamente utilizada, com êxito, à época do presidente Wasmosy, no Paraguai²⁷. Mathias, Buzzi et Giannini (2008, p. 70-96) estabeleceram relação positiva de mútua dependência entre o fenômeno democrático e a integração dos países sul-americanos, apontando o incremento do diálogo como fator benéfico à integração e desta como dinamizador do diálogo.

A Agenda Brasileira para a Paz

No que concerne à governança global, os esforços principais estão direcionados para as questões da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA), para a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e para o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Quanto à ONU, os tópicos mais relevantes são os associados às Metas do Milênio; Reforma do Conselho de Segurança, em que o país defende o alargamento da representatividade; e Operações de Apoio à Paz²⁸, no contexto das quais o Brasil é um dos principais contribuintes, em especial, liderando a Missão de Estabilização junto ao Haiti²⁹. No seio da

OEA, a agenda brasileira é potencialmente antagônica à posição estadunidense, com divergências, em especial, quanto à responsabilidade pela segurança hemisférica, que entende ser uma responsabilidade de um rol maior de nações e não prerrogativa de um país apenas. O papel junto à UNASUL é ainda adstrito aos diálogos iniciais, na medida em que é um fórum regional de elevado potencial sem, contudo, estar ainda plenamente implantado.

Permitindo a interlocução com todos os vizinhos sul-americanos, têm especial importância o MERCOSUL e o Tratado de Cooperação Amazônico. O primeiro é uma das mais tradicionais iniciativas da diplomacia brasileira, reunindo os dois maiores países sul-americanos e sendo um marco no relacionamento multilateral continental. O segundo tem a mais-valia de congregar parceiros tanto do arco amazônico quanto dos países andinos que possuem projeções na Amazônia e, em consequência, é associação que chega até às margens do Pacífico.

A "última fronteira" brasileira, muitas vezes colocada em segundo plano, é o Atlântico Sul. Integrando o Brasil a este espaço,

27 Em 1996, houve significativa instabilidade política no Paraguai, com tentativa de golpe militar por parte do general Lino Oviedo, a qual foi contornada, em parte, pelo suporte dos países vizinhos, ao abrigo da cláusula democrática do Mercosul. Cenário completamente distinto do que se associa ao recente episódio envolvendo o presidente Lugo, no âmbito do qual a diplomacia brasileira talvez não tenha evidenciado seus melhores momentos.

28 Esta é, inclusive, a temática usualmente apontada como a de maior convergência entre as políticas de Defesa e Relações Exteriores. O Itamaraty entende o assunto importante, na medida em que, em tese, reforça o pleito pela presença brasileira como Membro Permanente do Conselho de Segurança. A Defesa entende a utilidade das mesmas como forma de acrescer relevante experiência profissional às lideranças militares e, além, projetar a eficiência nacional em atividades operacionais

29 Uma extensa e benfeita revisão da participação brasileira em operações de paz foi recentemente disponibilizada por Souza (2012). Uma análise dos efeitos da participação brasileira em missões de paz e seus reflexos no entorno regional, mais especificamente em relação à Argentina, Uruguai e Paraguai, pode ser obtida preliminarmente em Pacheco & Migon (2012) e de forma mais detalhada em Pacheco (2012).