

Por onde anda a estratégia da dissuasão extrarregional para a América do Sul?

Where is the extraregional deterrence strategy for South America?

Resumo: Este artigo visa discutir a ideia de “dissuasão extrarregional”, adotada pelo Brasil como modelo de defesa cooperativa para a América do Sul no final da primeira década deste século, em um contexto marcado pela busca da integração regional. Após quase duas décadas, e considerando o atual ambiente regional de fragmentação, interessa-nos aqui discutir o grau de viabilidade daquela proposta. Para tanto, com base em discursos e produção documental da época, analisaremos a proposta brasileira, dividindo a discussão em quatro seções. Na primeira, descreveremos o processo de “sul-americanização” da agenda brasileira no campo militar. Na segunda, apresentaremos o surgimento e disseminação da ideia de “dissuasão extrarregional”. Na terceira seção, discutiremos o contexto regional da última década, marcado pela fragmentação regional. Por fim, na quarta seção, analisaremos a viabilidade atual da ideia brasileira, considerando o contexto de disputa de poder entre grandes potências presente na região.

Palavras-chave: Dissuasão extrarregional, América do Sul, Defesa.

Abstract: This article aims to discuss the idea of “extra-regional deterrence,” adopted by Brazil as a model of cooperative defense for South America at the end of the first decade of this century, in a context marked by efforts towards regional integration. After nearly two decades—and considering the current regional environment of fragmentation—this article discusses the viability of that proposal. To this end, based on discourses and documentary production from the period, we will analyze the Brazilian proposal, dividing the discussion into four sections. In the first, we describe the process of “South Americanization” of the Brazilian military agenda. In the second, we present the emergence and dissemination of the idea of “extraregional deterrence.” The third section discusses the regional context of the past decade, marked by regional fragmentation. Finally, the fourth section analyzes the current viability of Brazil’s proposal, considering the context of power struggles among major powers in the region.

Keywords: Extra-regional Deterrence, South America, Defense.

Oscar Medeiros Filho 

Escola Superior de Defesa (ESD)

Brasília, DF, Brasil

oscarmedeirosfilho@gmail.com

Recebido: 29 jan. 2025

Aprovado: 28 jul. 2025

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 INTRODUÇÃO: O PROCESSO DE “SUL-AMERICANIZAÇÃO” DA AGENDA BRASILEIRA NO CAMPO MILITAR

Há muito tempo, geopolíticos brasileiros apontam as vantagens da cooperação e do processo de integração sul-americana para os interesses estratégicos do Brasil, não obstante as condicionantes geográficas, que historicamente têm gerado antagonismos e consequentemente a predisposição para o isolamento (Castro, 1994; Mattos, 1977; Travassos, 1938). Os ganhos geopolíticos dessa integração são resumidos pelo general Carlos de Meira Mattos (1977, p. 18) nos seguintes termos:

Cada um de nossos países incorporará à sua fronteira econômica novas e valiosas extensões geográfica, arrancando-as do sono milenar que as entorpece. Nossa Sul-América adquirirá nova personalidade, acordando para a era de sua continentalidade; acrescentará muito em poder.

O fato é que o processo de “sul-americanização” da política externa brasileira só vai se iniciar a partir dos anos 1970, com duas manobras geopolíticas: o Tratado de Cooperação Amazônico (TCA), na bacia Amazônica; e a aproximação estratégica com os países do Cone Sul, na bacia Platina (Medeiros Filho, 2017). Desde então, observou-se uma série de iniciativas brasileiras para a cooperação regional em diferentes áreas, especialmente nos campos político, econômico e de infraestrutura.

Do ponto de vista militar, o debate é mais recente. Entre os pensadores brasileiros, deve-se destacar as ideias do almirante Armando Vidigal, publicadas ainda nos anos 1980. Sua visão era de que a aproximação entre Brasil e Argentina seria fundamental para a construção de um bloco regional, o que traria ganhos estratégicos consideráveis. Um desses ganhos seria a ampliação da escala e, consequentemente, do status geopolítico, considerando-se a necessidade de diálogo com as grandes potências. Nesse sentido, para Vidigal (1990, p. 64-65),

A atual aproximação entre a Argentina e o Brasil pode ser o núcleo inicial em torno do qual deverão se congregar, paulatinamente, os países do Cone Sul, depois os do subcontinente sul-americano e, sucessivamente, até que se complete a integração latino-americana *latu sensu*. [...] a unidade no campo da política externa e da economia dar-lhe-á força e peso no campo internacional.

Na sua visão, a própria capacidade de união entre os países da região constituiria, *per se*, fator de dissuasão regional. A integração seria vista como uma espécie de trunfo geopolítico:

[...] ela fortalece a capacidade dissuasória de cada um e do conjunto; acima de tudo, porém, é a demonstração da vontade política de vencer todas as resistências que se opõem à integração e a competência em efetivá-la que se constituem nos fatores que dissuadem qualquer pretensão de intervenção armada, principalmente pelos custos políticos que, nessas circunstâncias, ela acarretaria (Vidigal, 1996, p. 114).

Merece também referência a ideia apresentada no início dos anos 1990 pelo general Gleuber Vieira, na ocasião o 2º Subchefe do Estado-Maior do Exército, em relação à proposta de criação de um organismo sub-regional de segurança no Cone Sul a partir de uma aproximação entre Brasil e Argentina¹. Importante frisar que, apesar de se defender uma maior cooperação militar na região, especialmente por meio de acordos bilaterais, a postura oficial dos militares brasileiros em relação ao tema sempre foi marcada por prudência e cautela. A percepção geral sempre foi a de que, considerando-se as instabilidades regionais e a persistência de desconfianças mútuas entre os próprios países da região, não estariam dadas as condições para a integração militar na América do Sul (Medeiros Filho, 2013).

A partir da década de 1980, especialmente após a superação da questão Itaipu-Corpus entre Brasil e Argentina, estavam dadas as condições para o estabelecimento de mecanismos de confiança que abriram espaço para a cooperação em defesa entre os países sul-americanos (Winand, 2010). Entretanto, apesar dessas condições, iniciativas institucionais de cooperação regional no campo da defesa só começam a ganhar força a partir do final da década de 1990, com a criação do Ministério da Defesa (Medeiros Filho, 2010). Em 1999, o então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, defendeu a ideia de uma estratégia regional sul-americana, promovendo não a formação de alianças militares no sentido clássico, mas o reforço do diálogo no nível da concepção de políticas de defesa (Martins Filho, 2006). O impulso maior se dará no início do governo Lula I (2003-2006). Podemos destacar quatro áreas principais que alavancaram essa ideia (Medeiros Filho, 2010): i) Política externa – inserção de temas de segurança na agenda de integração regional, sob a gestão do ministro Celso Amorim (2004); ii) Estudos estratégicos – inclusão do evento “sistema coletivo de defesa regional” em documento prospectivo elaborado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2004); iii) Indústria de defesa – busca de maior interação entre as indústrias de material de emprego militar dos países da América do Sul, sob a gestão do ministro José Viegas (2004); iv) Diplomacia presidencial: proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), apresentada em Brasília pelo presidente Lula aos presidentes Hugo Chávez (Venezuela) e Néstor Kirchner (Argentina), em 2006.

Ao longo dos governos Lula (2003-2010), ideias relacionadas à cooperação e integração regional ganharam força na agenda política regional. Em 2008, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, percorreu todos os países da América do Sul em uma missão que ele mesmo intitulou de “diplomacia militar”, na qual buscava anunciar aos seus congêneres os objetivos brasileiros em relação à tal iniciativa: criar um mecanismo regional de cooperação em defesa (intercâmbio de pessoal e formação de militares, realização de exercícios militares conjuntos, participação conjunta em missões de manutenção da paz da Organização das Nações Unidas (ONU) etc.), integrar bases industriais de defesa e criar um fórum que pudesse examinar situações de tensão ou conflito entre os países da região (Medeiros Filho, 2013). Na opinião de Jobim (2010), a integração regional constituía um fator essencial para a

1 Trata-se da primeira vez que um militar da ativa do Exército Brasileiro defende publicamente uma proposta de criação de um organismo sub-regional de segurança (Medeiros Filho, 2010). Ocorreu durante o seminário “Hacia las Fuerzas Armadas del año 2000”, realizado em Buenos Aires, em agosto de 1993. Na ocasião, o general Gleuber Vieira ministrou a palestra intitulada “La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur”, na qual defendia que “un sistema colectivo de seguridad” poderia ser pensado a partir de “un núcleo militar que se asocie a un centro de prevención de conflictos que podrá establecerse en el futuro en conformidad a la voluntad política de los países interesados” (Vieira, 1994, p. 18-19).

estabilidade e prosperidade do conjunto de países sul-americanos, de tal forma que não haveria como pensar uma estratégia de projeção brasileira sem considerar um projeto sul-americano.

2 ORIGEM E ADOÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DISSUAÇÃO EXTRARREGIONAL

A ideia de dissuasão extrarregional ganhou força a partir de estudos prospectivos conduzidos pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), na segunda metade da década de 2000. Durante a elaboração do *Cenários Prospectivos EB – 2030* (Brasil, 2010), levantou-se a hipótese de que eventos futuros levassem à plena integração política da América do Sul. De acordo com estudos, sob tal condição o modelo clássico de dissuasão, tradicionalmente pensado a partir de relações bilaterais entre vizinhos, poderia ceder lugar, paulatinamente, a uma dissuasão de amplitude extrarregional (Nascimento, 2008). Sob tais condições, a ideia de dissuasão no interior da região perderia seu sentido, sendo substituída por iniciativas de cooperação, uma vez que ameaças de guerra entre os países da região – plenamente integrados – estariam superadas. Por outro lado, o sentido de ameaça recairia exclusivamente sobre potências extrarregionais, que passariam a ser vistas como potenciais inimigas.

Em um contexto marcado pela disputa de liderança regional entre diferentes agendas, o conceito parecia ajustar-se perfeitamente à agenda brasileira². O principal defensor da estratégia de dissuasão extrarregional foi o então ministro da Defesa, Nelson Jobim. Para ele, considerando o potencial de riqueza natural da América do Sul, fazia-se necessário pensar uma estratégia de natureza dissuasória em relação aos países que não integram esse território. Por outro lado, em relação aos países da região, a estratégia brasileira não seria dissuasória, mas de cooperação³.

Em 29 de setembro de 2010, durante uma cerimônia de lançamento do livro *“Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras”*, Jobim defendeu um novo patamar para a defesa do Brasil e dos vizinhos: a adoção de uma estratégia subcontinental de dissuasão.

Nesse sentido, tal mudança provocaria uma alteração radical na forma como a concepção estratégica de dissuasão historicamente vinha sendo imaginada pelo Brasil, passando a ganhar uma nova escala territorial: se antes o foco eram os vizinhos (escala regional), agora ele passa a ser os atores de fora da região (escala extrarregional).

Entre os vizinhos sul-americanos, a proposta de dissuasão extrarregional foi oficialmente apresentada durante a III Reunião Ordinária do CDS, realizada em Lima, Peru, no dia 12 de maio de 2011, ocasião em que Jobim destacou o potencial de recursos naturais da região, o contexto de escassez global, o risco de cobiça internacional e a necessidade de uma estratégia comum de dissuasão. Descartando um modelo de defesa coletiva nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico

2 Medeiros Filho (2009) identificava naquele contexto três agendas: bolivariana, mercosulina e brasileira. Para o autor, a agenda bolivariana corresponderia às iniciativas do então presidente Hugo Chávez de implementação do “Socialismo do Século XXI”, que se caracterizava por mesclar tendências socialistas, populistas, nacionalistas e, principalmente, antiamericanas. A agenda mercosulina se referia à ideia de construção, sob uma perspectiva liberal, de um organismo sul-americano com a finalidade de alavancar o comércio intrarregional e proporcionar a manutenção dos regimes democráticos. A agenda brasileira estaria relacionada a um suposto projeto geopolítico brasileiro para o subcontinente. Os esforços brasileiros para liderar o processo de integração regional no campo da defesa e da segurança seriam parte desse projeto.

3 Palestra de abertura da VII Conferência do Forte de Copacabana realizada em 3 de novembro de 2010, no Rio de Janeiro.

Norte (OTAN), Jobim defendeu a construção de uma identidade sul-americana de segurança e defesa baseada na cooperação (Medeiros Filho, 2023).

Em agosto de 2011, Nelson Jobim foi substituído no Ministério da Defesa por Celso Amorim, que passou a adotar a mesma visão de seu antecessor sobre a América do Sul, estabelecendo, inclusive, uma relação direta entre a ideia de “dissuasão extrarregional” e o conceito de “comunidade de segurança”⁴ para a região. Segundo ele:

O que desejamos — e buscamos com afincos — é o estabelecimento de uma comunidade de segurança sul-americana capaz de eliminar definitivamente os conflitos armados entre os países da região. Essa estratégia de cooperação visa a fomentar relações políticas intensas entre os países da América do Sul, que servirão, por sua vez, como elemento de dissuasão extrarregional. (Amorim, 2011, tradução nossa).

Amorim volta a deixar clara essa ideia da América do Sul como uma comunidade de segurança, dotada de uma dissuasão compartilhada, ao falar para militares chilenos, durante a aula magna da Escola Militar do Chile, em 23 de março de 2012:

Estou convencido de que a América do Sul caminha para ser uma comunidade de segurança, no sentido que o cientista político Karl Deutsch conferiu a esta expressão: uma comunidade de estados soberanos entre os quais a guerra é impensável como método de solução de controvérsias. Quanto à dissuasão, queremos desenvolvê-la de forma compartilhada com a América do Sul (Amorim, 2012).

A ideia de uma estratégia regional de defesa não ficou restrita a discursos brasileiros, tendo sido incorporada, em boa medida, pelo CDS. Nesse sentido, vale a pena resgatar a fala do primeiro presidente do CDS, Javier Ponce (então ministro da Defesa do Equador), durante o 1º Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos, realizado na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, em novembro de 2009. Para ele, sem desconsiderar a importância de ameaças, como o narcotráfico, a principal preocupação de defesa na região dizia respeito à “salvaguarda de seus recursos naturais” (Medeiros Filho, 2017).

Com a criação do Centro de Estudos Estratégicos da Defesa do CDS (CEED/CDS), em 2011, iniciou-se um debate sobre as bases de um pensamento estratégico sul-americano em matéria de defesa e segurança internacional. Segundo Alfredo W. Forti (primeiro diretor do CEED), os recursos naturais eram considerados o fator central do que se passava a denominar “interesse

4 O conceito de “comunidade de segurança” foi desenvolvido inicialmente na década de 1950, por Karl Deutsch, e recentemente adotado pela perspectiva construtivista das relações internacionais. Segundo a ideia, uma comunidade de segurança se estabelece quando determinada região supranacional passa a controlar os conflitos no seu interior. Para Deutsch, “uma comunidade de segurança é aquela na qual existe a convicção real de que os membros da comunidade não combateriam entre si” (Deutsch, 1966, p. 25). O autor distingue dois tipos de comunidade: comunidade pluralística de segurança e comunidade política amalgamada. “Se a principal meta da integração for não apenas a preservação da paz entre as unidades políticas integradas, mas também a obtenção de maior poder para fins gerais ou específicos, ou a obtenção de uma identidade funcional comum, ou uma combinação de tudo isso, então é provável que uma comunidade política amalgamada, com um governo comum, seja a ideal. Se o objetivo principal for a paz, então é possível que uma comunidade pluralística de segurança seja eficiente e, de fato, mais fácil de alcançar” (Deutsch, 1982, p. 269).

regional sul-americano”⁵. Assim, para Forti, a adoção de um conceito de “interesse regional” sugeria, desde uma perspectiva de defesa, a adoção de um nível estratégico para além do nacional e, conseqüentemente, de uma identidade sul-americana de defesa. Para ele, “Nada ilustra melhor o conceito de ‘interesse regional’ que recursos naturais estratégicos compartilhados pelos países da região e que se constituem em ‘bens comuns aos doze países da UNASUL’”⁶.

Para Forti, tais considerações apontavam na direção de um sistema de defesa regional que, na sua opinião, já estava em marcha. O modelo de cooperação regional por ele⁷ apresentado apresentava forte aderência à estratégia de dissuasão extrarregional defendida por Jobim:

“O Conselho de Defesa Sul-Americano tem trabalhado incansavelmente em uma direção que visa configurar um futuro esquema cooperativo regional baseado em uma categoria dupla: cooperação “interna” e dissuasão “externa”⁸ (tradução nossa).

No que diz respeito à dimensão “hacia fuera”, Forti⁹ afirma que esta

“isso implica que nossas capacidades regionais de defesa e militares devem ser concentradas e fundidas em uma só quando se trata de proteger o interesse regional de proteção de seus recursos naturais frente potenciais ações de terceiros estados.”¹⁰.

3 ASCENSÃO E QUEDA DA COOPERAÇÃO REGIONAL: DA BUSCA DA INTEGRAÇÃO À FRAGMENTAÇÃO

O final da primeira década deste século foi testemunha de um crescimento exponencial no debate sobre cooperação – e integração – militar na América do Sul. Mesmo diante de vulnerabilidades regionais que a impediavam – instabilidades nacionais e estoques de desconfiança mútuos –, o fato é que o discurso de autoridades e a criação de novas instituições, como o CDS e o seu Centro de Estudos Estratégicos, acabaram levando a discussão a patamares mais elevados de cooperação, apontando, inclusive, para elementos de integração regional. A ideia de dissuasão extrarregional “caía como uma luva” nesse sentido.

5 Trecho da palestra intitulada “El papel de la Defensa en una estrategia suramericana para el aprovechamiento de los recursos naturales”, ministrada por Alfredo W. Forti durante a conferência “Visiones hacia una Estrategia Suramericana para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales”, realizada em Caracas, Venezuela, entre os dias 27 a 30 de maio de 2013.

6 Idem.

7 Ibidem.

8 Ibidem.

9 Ibidem.

10 Ibidem.

É necessário deixar claro que, apesar de a ideia brasileira de “dissuasão extrarregional” sugerir uma espécie de “defesa do continente sul-americano”, não havia nenhum interesse do Brasil em avançar em modelos de defesa coletiva, algo pouco factível diante do quadro de instabilidade regional.

Apesar de tratar a América do Sul como uma “comunidade de segurança”, o ministro Celso Amorim, por exemplo, mostrava-se claramente contrário à ideia de um modelo único de defesa regional, considerando a oposição tradicional do Brasil a esquemas do tipo *one size fits all*” (Amorim, 2011). Diferentemente do modelo de *defesa coletiva*¹¹, Amorim defendia um modelo de *segurança cooperativa*. Assim, para ele, o modelo desejável seria a:

[...] constituição de uma comunidade de segurança sul-americana, suscetível a eliminar definitivamente o conflito armado entre os países da região. Essa estratégia cooperativa pretende fomentar relações políticas intensas entre os países da América do Sul que sirvam, elas mesmas, como elemento de dissuasão extrarregional (Amorim, 2011, tradução nossa).

Fica claro aqui que o sentido de “dissuasão” defendido pelo ministro da Defesa não estaria relacionado a um conjunto de recursos (capacidades militares) que a respaldasse, mas ao capital social oriundo do padrão de amizade e cooperação entre os países da região.

A partir da passagem do governo Lula para o governo Dilma Rousseff, em 2011, entretanto, o processo de integração regional, especialmente em termos de defesa, deixou de ser prioridade. Fatores internos e externos contribuíram para isso. Do ponto de vista interno, Dilma Rousseff não demonstrava o mesmo interesse pela política externa e pela diplomacia presidencial que seus antecessores. Em termos externos, deve-se destacar os efeitos da crise econômica internacional, que se tornaram mais fortes no Brasil. Assim, o “governo Dilma Rousseff se caracterizou por transparecer um perfil mais baixo de atuação externa e uma contribuição brasileira com restrições no CDS, deflagrando um esmorecimento da política externa brasileira para América do Sul” (Bressan; Oliva, 2021, p. 90)

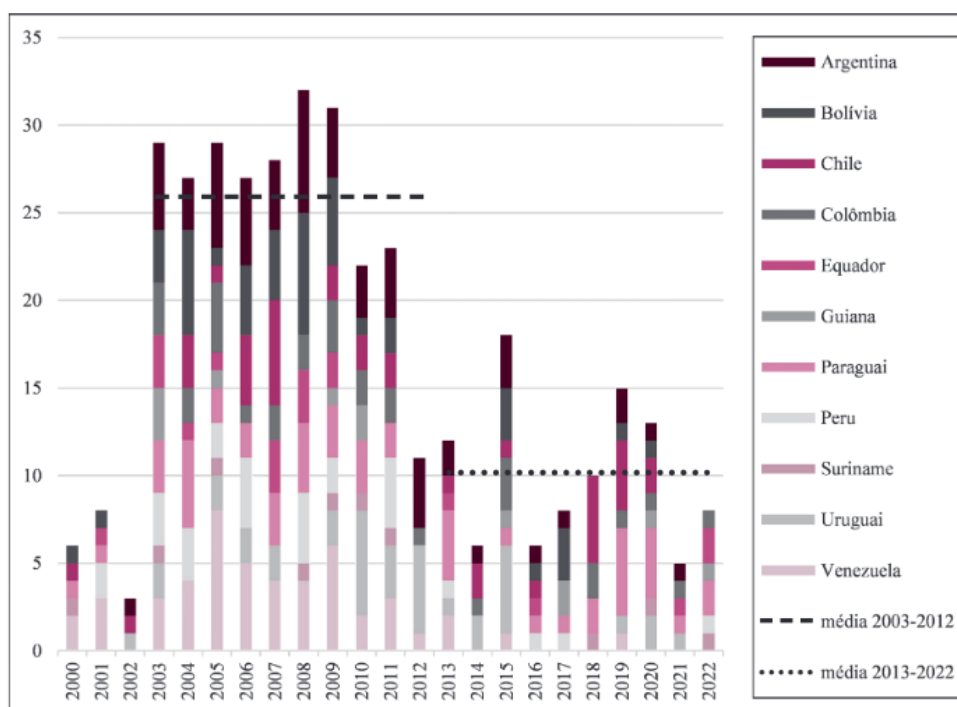
A partir do governo de Michel Temer, em 2016, ficou mais clara a dissolução da liderança brasileira na região. Adotando uma postura mais pragmática, observa-se, a partir de então, o distanciamento explícito do governo brasileiro em relação a países não alinhados ideologicamente (Bressan; Oliva, 2021). A situação torna-se mais grave ainda no governo de Jair Bolsonaro, em função de uma política externa explicitamente alinhada aos Estados Unidos e outros países do hemisfério norte, “negligenciando os esforços despendidos nos governos brasileiros anteriores para a integração sul-americana” (Salomão, 2023, p. 19), e que resulta na denúncia do Tratado Constitutivo da UNASUL, ocorrida em 15 de abril de 2019¹².

11 É possível estabelecer uma relação entre modelos de cooperação e integração regional no campo militar e os tipos de comunidades de segurança sugerido por Karl Deutsch (1982). Enquanto a “comunidade de segurança pluralística” sugere um constructo de segurança cooperativa, voltada à manutenção da paz e estabilidade entre os países da região, por meio do desenvolvimento de mecanismos de confiança mútua (notificação de manobras militares, troca de informações sobre gastos com defesa, intercâmbio entre estabelecimentos de formação militar etc.), a comunidade de segurança amalgamada sugere a ideia de defesa coletiva, baseada na formação de uma comunidade política, com identidade funcional comum e geração de poder, cujo objetivo principal seria a legítima defesa contra um inimigo comum. Este último modelo de comunidade política sugere maior grau de integração, com elementos de supranacionalidade e noção clara de ameaça comum.

12 A nota publicada pelo Itamaraty, além de comunicar a denúncia do tratado, informa que “Em 22 de março último, Brasil, Argentina,

O fato é que as duas últimas décadas registram o que poderíamos chamar de “ascensão e queda” da integração regional. Isso não só a partir de discursos e arranjos no nível regional, mas também nas relações bilaterais. No caso particular da liderança brasileira, quando se analisa as reuniões bilaterais entre os presidentes do Brasil e dos países sul-americanos nesse período, observa-se claramente essa tendência, que tem seu auge em 2008 – ano da criação da UNASUL e do CDS – e sua decadência especialmente a partir de 2012. A média de encontros bilaterais, por exemplo, entre os anos de 2003 e 2012 era superior a 25; em contrapartida, entre 2013 e 2022 essa média se reduz para 10 encontros (Figura 1).

Figura 1 – Encontros presidenciais bilaterais entre o Brasil e países da América do Sul (2000-2022)



Fonte: Barros (2023, p. 128).

Diante desse quadro de desidratação dos arranjos regionais e de instabilidade regional, sugerimos perguntar: qual o sentido que a ideia de “dissuasão extrarregional” ainda tem para a defesa nacional do Brasil? Buscaremos responder a essa pergunta na última seção deste artigo.

4 A IDEIA PERMANECE VÁLIDA? PERSPECTIVAS ATUAIS

Se a ideia de dissuasão extrarregional foi pensada em um cenário marcado pela capacidade da região (sob a liderança brasileira) de dissuadir pressões e interesses exógenos a partir de

Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru assinaram documento por meio do qual indicaram sua vontade de constituir o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em substituição à UNASUL. O novo foro terá estrutura leve e flexível, com regras de funcionamento claras e mecanismo ágil de tomada de decisões. Terá, ainda, a plena vigência da democracia e o respeito aos direitos humanos como requisitos essenciais para os seus membros” (Denúncia ..., 2019).

um continente unido, o quadro que se apresenta na última década é exatamente o oposto: de um lado, observa-se a dissolução quase total dos arranjos cooperativos de defesa e segurança regional; de outro lado, assiste-se à presença cada vez maior de potências extrarregionais na América do Sul, incorporando, definitivamente, o subcontinente ao tabuleiro geopolítico mundial.

A novidade que se afigura é que, diferentemente de outros contextos, observa-se na região não mais a presença de uma única potência hegemônica, mas de penetrações concorrentes que, de uma maneira quase inédita, reconfiguram o ambiente de relativa exclusividade até então vigente. A observação mais acurada da atual circunstância permite inferir haver dissemelhança do período da Guerra Fria, quando a ação das potências hegemônicas de então se dava de modo indireto, procurando prescindir da presença e do emprego de instrumentos militares no subcontinente. Atualmente, além da presença militar dos Estados Unidos e da Rússia – embora em formas e dimensões muito diferenciadas –, observa-se um contexto marcado pela cautelosa aproximação da China, além de especulações sobre eventual intervenção armada norte-americana na Venezuela. Tal contexto atesta que, de fato, a América do Sul foi integrada ao tabuleiro geopolítico global (Medeiros Filho; Carvalho; Vaz, 2021, p. 83).

Portanto, o quadro atual apresenta enormes desafios à liderança brasileira na região e à sua proposta de dissuasão extrarregional. Do ponto de vista interno, a fragmentação regional e a instabilidade política-ideológica dos países da região praticamente anulam as condições de se avançar em termos de arranjos regionais em defesa e segurança. Em 2019, quando o Brasil denunciou o tratado da UNASUL, havia a promessa de construção de um novo arranjo regional, denominado inicialmente de Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL). Entretanto, essa ideia não saiu do papel, em um contexto de mudança ideológica no comando de países considerados essenciais para essa ideia, como Argentina, Chile, Colômbia¹³.

Paradoxalmente, esse quadro de fragmentação regional acontece em um contexto de demanda crescente por segurança e redefinição de alinhamentos estratégicos. Do ponto de vista geopolítico, os últimos anos têm sido marcados na política internacional pelo acirramento da competição estratégica entre Estados Unidos – em conjunto com a OTAN – e países (re)emergentes, como China e Rússia (Milania, 2023). Apesar de não ser considerada uma região geopoliticamente prioritária, há sinais de que a América do Sul tem se constituído como plataforma de competição estratégica entre as grandes potências.

Nesse contexto, nos últimos anos têm surgido os primeiros sinais de uma demanda para que a região se posicione nas disputas em curso, como o caso do conflito na Ucrânia e disputas envolvendo tecnologias, como opções de internet 5G. Assim, para o Brasil, o acirramento das rivalidades entre as grandes potências – notadamente Estados Unidos e China – torna mais difícil a diversificação de parcerias. “Isso ocorre porque posições de equidistância ou de neutralidade

13 Importante ressaltar que a ideia do PROSUL tinha um forte componente ideológico à direita, em contraposição à percepção daqueles governos que entendiam a UNASUL como um arranjo de esquerda. A partir de 2019, três países-chave para tal iniciativa, além do Brasil (Argentina, Chile, Colômbia), passariam por mudanças em seus governos: Alberto Fernández, na Argentina (2019); Gabriel Boric, no Chile (2021); e Gustavo Petro, na Colômbia (2022).

tendem a ser vistas com maior desconfiança, especialmente pelas potências tradicionais que demandam sinais de alinhamento” (Milania, 2023, p. 20).

Considerando o sentido de dissuasão extrarregional a partir da ótica brasileira, o grande desafio geopolítico que se apresenta para o país será conciliar seu desejo de autonomia estratégica e liderança regional com a equidistância necessária entre os seus dois principais parceiros comerciais: China e Estados Unidos. Considerar qualquer um desses parceiros como adversário – ou pior, inimigo – seria um desastre estratégico para o país. Não há nenhum interesse em se envolver em uma “guerra” que não lhe pertence.

A manutenção dessa equidistância, entretanto, não será tarefa fácil. A tendência é de que o Brasil seja cada vez mais pressionado por ambos os lados no que diz respeito às suas opções estratégicas. Em relação às pressões advindas do Ocidente, parece haver sinais claros nesse sentido. Recentemente, duas iniciativas norte-americanas sugerem resgatar o sentido de defesa coletiva do “hemisfério ocidental” (continente americano). A primeira diz respeito à Iniciativa da Bacia do Atlântico, incorporando o Atlântico Sul no escopo estratégico da OTAN. A segunda se refere à adoção do conceito de “dissuasão integrada” no âmbito dos países americanos por meio da cooperação regional em defesa e segurança, proposta oficialmente apresentada durante a XV Conferência de Ministros da Defesa das Américas, realizada em Brasília, em julho de 2022. Aparentemente, o Brasil tende a resistir a tais propostas (Medeiros Filho, 2024).

O atual contexto geopolítico sul-americano aponta em um sentido muito diferente daquele imaginado quando da concepção da ideia de uma “dissuasão extrarregional” para o continente. O pior dos cenários geopolíticos para a liderança regional do Brasil parece constituir-se: a fragmentação interna e a pressão externa. No canto noroeste do continente, a Venezuela, alinhada à Rússia, China e ao Irã, ameaça à integridade territorial da Guiana, trazendo para nossa vizinhança o despertar de conflitos territoriais que jaziam adormecidos durante décadas (Milania, 2023). No Cone Sul, a Argentina ensaia um alinhamento automático com os Estados Unidos, numa postura explicitamente anti-China. No meio desse cenário está o Brasil e seu desejo de manutenção da autonomia estratégica e de liderança regional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos discutir neste artigo a ideia de “dissuasão extrarregional” e o seu sentido atualmente. Concebida na segunda metade da década de 2000, a estratégia brasileira sugeria um novo paradigma de dissuasão para os países sul-americanos dentro de uma concepção de comunidade de segurança regional. Nesse modelo, a dissuasão deixaria de se referir aos vizinhos e ganharia uma nova escala – a extrarregional –, tendo como referentes interesses exógenos advindos de potências globais. As ideias de comunidade política, estabilidade regional e interesses compartilhados eram componentes necessários do modelo ideal imaginado.

Passados mais de 15 anos de sua formulação, entretanto, a ideia mostra-se pouco factível. Isso não quer dizer que, do ponto de vista do projeto de liderança regional, ela não tenha sentido. Muito pelo contrário: a estabilidade regional será sempre uma condição prioritária para os interesses estratégicos do Brasil. O modelo de cooperação regional em defesa se mostrava adequado, tendo o governo brasileiro defendido opções mais modestas e realistas de avanço da cooperação e

dos canais de diálogo, evitando a ideia de “defesa coletiva” ou formação de aliança regional, o que, além de arriscado, seria pouco realista.

Entretanto, o contexto atual não parece nada favorável. A região se mostra fragmentada, enquanto a ingerência externa parece se tornar mais presente. Se o quadro internacional caminhar no sentido de uma disputa hegemônica envolvendo os dois principais parceiros comerciais do Brasil, ele poderá se agravar, especialmente se as vulnerabilidades dos países da região e os conflitos territoriais latentes passarem a ser usados por essas potências como elementos de sua competição estratégica.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. **La Comunidad de Seguridad Sudamericana**. Discurso do Ministro da Defesa na Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 5 set. 2011. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes03/comunidade_seguridade_buenosa_aires_setembroa_2011.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

AMORIM, C. **Defesa**: um diálogo nacional. Apresentação do Ministro de Estado da Defesa na Câmara dos Deputados. Discurso realizado no II Seminário Estratégia Nacional de Defesa: Política Industrial e Tecnológica, Brasília, DF, 15 fev. 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes03/camaraa_deputadosa_fevereiroa_2011.pdf. Acesso em: 5 ago. 2025.

BARROS, P. S. A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da UNASUL e reconstrução da integração regional. **Revista USP**, São Paulo, n. 136, p. 113-144, 2023. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211785/193964>. Acesso em: 4 jul. 24.

BRASIL. Exército. **Cenários Prospectivos EB – 2030**. Brasília, DF: Mimeo, 2010.

BRESSAN, R. N.; OLIVA, M. L. B. Os primórdios do conselho de defesa sul-americano: América do Sul e Política Externa Brasileira. **Pensamiento Proprio**, [s. l.], v. 53, p. 63-105, 2021.

CASTRO, T. **Nossa América**: Geopolítica comparada. Rio de Janeiro: Ed. BIBLIEX, 1994.

DENÚNCIA do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). **Gov.br**, Brasília, DF, 15 abr. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul#:~:text=O%20governo%20brasileiro%20denunciou%2C%20no,contar%20da%20data%20de%20hoje. Acesso em: 5 ago. 2025.

DEUTSCH, K. W. **Integración y formación de comunidades políticas**. Buenos Aires: INTAL, 1966.

DEUTSCH, K. W. **Análise das relações internacionais**. 2. ed..Brasília, DF: Editora UnB, 1982.

JOBIM, N. El Consejo de Defensa Suramericano y el desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad: una breve reflexión del punto de vista brasileño. **Consejo de Defensa Suramericano**, [s. l.], v. 2, – 2010.

MARTINS FILHO, J. R. As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia. In: CASTRO, C. (org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 13-29.

MATTOS, C. M. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1977.

MEDEIROS FILHO, O. A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios. **Lua Nova**, São Paulo, n. 101, p. 203-220, 2017.

MEDEIROS FILHO, O. Em busca de uma identidade regional de defesa: considerações sobre a estratégia de dissuasão extrarregional sul-americana. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, Niterói, v. 1, n. 3, p. 49-70, 2013.

MEDEIROS FILHO, O. **Entre a cooperação e a dissuasão**: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MEDEIROS FILHO, O. Geografia política sul-americana e percepções das agências de defesa. *In*: SVARTMAN, E.; D'ARAUJO, M. C.; SOARES, S. A. (org.). **Defesa, segurança internacional e Forças Armadas: II Encontro da ABED**. Campinas: Mercado de Letras, 2009. p. 215-228.

MEDEIROS FILHO, O. Qual o sentido de Ocidente para o Brasil? **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinioao/espaco-aberto/qual-o-sentido-de-ocidente-para-o-brasil/>. Acesso em: 4 jul. 24.

MEDEIROS FILHO, O.; CARVALHO, G. O. G.; VAZ, A. C. Geopolítica brasileira e o sentido da defesa na América do Sul. *In*: VAZ, A. C. (org.). **O Brasil e os desafios à estabilidade no entorno estratégico brasileiro**: disputa hegemônica, conflitos e violência. Brasília: Trampolim Acadêmico, 2021. p. 82-112.

MILANIA, L. P. A competição estratégica global, o lugar da América do Sul e suas implicações para o Brasil. **Análise Estratégica**, Brasília, DF, v. 31, n.4, 2023, p. 7-24. Disponível em: <https://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/12369>. Acesso em: 4 jul. 24.

NASCIMENTO, P. R. L. **Os Cenários EB/2022 e a criação do Conselho Sul-americano de Defesa**. Brasília, DF: Centro de Estudos Estratégicos do Estado-Maior do Exército. Brasília, 2008. 1 CD-ROM.

SALOMÃO, M. B. M. O Brasil e o complexo regional de segurança sul-americano: entre Lula (2003-2010) e Bolsonaro (2019-2022). **Conexões Internacionais**, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 17-38, 2023. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/view/14633>. Acesso em: 1º jul. 24.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. Rio de Janeiro: Cia Editora Nacional, 1938.

VIDIGAL, A. A. F. Áreas de cooperação estratégica entre a Europa e o Brasil. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, p. 23-32, 1989.

VIDIGAL, A. A. F. Integração sul-americana: segurança regional e defesa nacional. **Caderno Premissas**, n. 14, p. 103-138, 1996.

VIDIGAL, A. A. F. Uma nova concepção estratégica para o Brasil: um debate necessário. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, p. 49-71, 1990.

VIEIRA, G. La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, v. IX, n. 2, p. 12-19, 1994.

WINAND, É. C. A. Diplomacia e defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): história e conjuntura na análise das relações com a Argentina. 2010. Tese (Doutorado em História e Cultura Política) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2010.