# ENTREVISTA<sup>1</sup>

# Lucas Pereira Rezende<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Entrevista sobre o livro "Sobe e Desce. Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul". Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015. ISBN: 978-85-230-1155-0.

2 Doutor em Ciência Política pela UFRGS (2013), Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas (2010) e Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas (2005). Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, Prêmio de "Menção Honrosa" de melhor tese de doutorado no Prêmio de Teses e Dissertações do Ministério da Defesa, edição 2014. Autor dos livros "Sobe e Desce: Explicando a Cooperação em Defesa na América do Sul" (Brasília: Editora da UnB, 2015) e "O Engajamento do Brasil nas Operações de Paz da ONU" (Curitiba: Editora Appris, 2012). Secretário Executivo da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Editor-Chefe da Revista Brasileira de Estudos de Defesa. Membro do Conselho Editorial do periódico "O Debatedouro" (ISSN 1678-6637), integrante do Conselho Consultivo do periódico "Revista Perspectiva" (ISSN 1983-9707) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e parecerista das revistas Contexto Internacional (PUC Rio), Conjuntura Austral (UFRGS), Leviathan (USP), Carta Internacional (ABRI), Revista Perspectiva (UFRGS) e Revista CIPPUS (UNIRITTER). Membro da International Studies Association (ISA), da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI) e da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Foi professor do curso de Relações Internacionais da Facamp, em Campinas (SP) e do Ibmec MG, em Belo Horizonte (MG); Pesquisador dos seguintes grupos de pesquisa: Laboratório de Estudos de Defesa (LED ECEME), Grupo de Estudos em Tecnologia de Defesa e a Evolução do Pensamento Estratégico (GETED UNESP), O Brasil no Conselho de Segurança da ONU (UEPB), Rede Interinsitucional de Pesquisa em Política Externa e Regime Político (RIPPERP) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV UFRGS).

IA: InterAção

LPR: Lucas Pereira Rezende

#### IA: Do que trata o seu livro?

LPR: O livro é uma adaptação da minha tese de doutorado em Ciência Política, defendida ao final de 2013 pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Ele busca fazer uma discussão teórica e normativa acerca da cooperação em defesa na América do Sul, um dos fenômenos mais importantes da política regional na última década. Ancorado em uma proposição teórica própria, a partir das abordagens das Relações Internacionais, e em uma extensa pesquisa empírica, sugiro que cooperar em defesa serve para aumentar a posição relativa dos Estados participantes tanto frente aos demais Estados quanto frente à potência unipolar, sem, contudo, aumentar as pressões do dilema da segurança. Para tanto, reviso e aponto os limites das atuais teorias, propondo um modelo derivado do realismo ofensivo e, para aplica-lo à região, faço um estudo das balanças de poder global e regional até 2013. Mais do que apontar os avanços, o livro mostra como o papel do Brasil, de fiador de um regime em formação, é fundamental para que se consolide a cooperação em defesa na região sulamericana e para que ela possa levar a um spin-off em outras áreas, servindo como base sólida para uma integração regional estável e promissora.

#### IA: Quais as ameaças reais e potenciais contra o Brasil e a América do Sul?

LPR: Toda ameaça deve ser real ou potencial, do contrário, não é uma ameaça. Para o caso específico da América do Sul, percebe-se que, desde o

período da Guerra Fria, as ameaças aos Estados da região sofreram, em larga medida, uma mudança de perfil, passando de ameaças estatais para ameaças não-estatais. Isso não quer dizer, contudo, que não houve guerras entre Estados na região, basta lembrar a Guerra das Malvinas (1982), entre Argentina e Reino Unido, e, mais recentemente, a Guerra das Cenepas, entre Equador e Peru (1995).

No entanto, as ameaças típicas das chamadas guerras irregulares complexas são, fundamentalmente, entre atores estatais e atores não-estatais. Inclui-se aí terroristas, guerrilheiros e narcotraficantes, por exemplo. Para este tipo de guerra, não é possível um combate regular (Forças Armadas contra Forças Armadas), e a forma como os Estados Unidos conduziram as guerras do Iraque e do Afeganistão são um grande exemplo disso. Contudo, por mais que essas ameaças causem danos e mortes, elas não são, necessariamente, uma ameaça ao Estado. Isso depende, em larga medida, da capacidade estatal em questão. Não é correto afirmar, por exemplo, que a organização terrorista de maior sucesso na história (até o momento), Al Quaeda, é/foi uma ameaça de fato ao Estado estadunidense. Morreu-se muita gente, é verdade; causou-se muitos danos, outra verdade; mas o Estado continuou tão forte quanto estava. A ameaça contra cidadãos não é a mesma coisa que a ameaça ao Estado. No caso dos Estados Unidos, a resposta doméstica a essa ameaça foi bem-sucedida, tanto que não houve mais nenhum grande evento como o 11 de setembro de 2001 desde então.

Contudo, quando se pensa na ameaça que o Estado Islâmico (ator que, apesar do nome, é não-estatal) leva ao Estado do Iraque a coisa muda de figura. O Iraque é, desde 2003, um Estado frágil, com baixa capacidade e carente de coesão doméstica, infraestrutura, políticas públicas de qualidade e até mesmo poder suficiente para proteger à sua população. Nesse sentido, quando este ator não-estatal promove uma série de avanços, desestruturando o já frágil governo e, em alguns lugares, ocupando o espaço deste, essa ameaça é claramente uma

ameaça ao Estado. E fica ainda pior: ao se tornar forte em um Estado, ela passa a ser também uma ameaça a outros Estados – é o caso da Síria. Fiz uso de exemplos mais perceptíveis, mas em outra região, para que o exemplo fique claro de como isso opera na América do Sul.

Em nossa região, hoje, a principal fonte de ameaças é de atores nãoestatais, em especial aqueles ligados ao narcotráfico. É a principal causa de
violência nas grandes cidades e de vácuo de poder estatal. Por mais que cidades
como o Rio de Janeiro e São Paulo tenham altos índices de violência urbana
oriundos dessa fonte, ninguém seriamente pode afirmar que essas são ameaças
ao Estado brasileiro. Refraseando: o Brasil não deixará de existir porque alguns
grupos armados paraestatais controlam parte das suas duas principais cidades.
Contudo, o mesmo não se pode afirmar de Estados mais frágeis, detentores de
menores capacidades na região, como a Bolívia, o Equador, o Paraguai e, há
alguns anos, a Colômbia.

O que é bastante claro, em uma análise da origem da violência na região, é que esse tipo de ameaças não estatais na América do Sul opera de maneira transnacional. Isso significa que não há a possibilidade de diminuição da ameaça à segurança humana doméstica no Brasil se não se combater a ameaça doméstica na Bolívia e na Colômbia. Ou seja: se o Brasil deseja ter uma região mais pacífica e, até mesmo, maiores capacidades de desestruturação de atividades armadas não-estatais em seu próprio território, ele precisará agir em conjunto com os demais países – o que inclui, por exemplo, empoderar esses Estados vizinhos.

Esse é o meu argumento central de porquê a cooperação em defesa na América do Sul é, normativamente, tão importante. A razão das ameaças é uma razão comum e que não pode ser combatida sozinha. É preciso compartilhamento de doutrinas de emprego da força, de informações e serviços de inteligência. Mais do que isso, é preciso que as Forças Armadas vizinhas

tenham como atuar conjuntamente quando for preciso e sozinhas quando for o caso. O Brasil, o Chile, a Argentina têm essa capacidade de atuação individual. A que mais cresceu nos últimos anos foi a Colômbia – que teve robusta ajuda dos Estados Unidos. Mas outros países da região, não. Muitos dos grupos que atuavam na Colômbia transferiram-se para o Peru. Isso sem dizer dos Estados menores, já mencionados.

Até o momento, enfatizei como as ameaças da guerra irregular complexa demandam uma cooperação de suas Forças de defesa na América do Sul. Não digo, com isso, que essas ameaças se resumem a isso. Nas palavras do ex-ministro Celso Amorim, a América do Sul precisa cooperar regionalmente e dissuadir internacionalmente. A cooperação, em sua visão, é a melhor forma de afastar as origens de conflitos. Em minha visão, é uma forma de assegurar a segurança estatal e humana na região. Para Amorim, é preciso dissuadir para além da região, mantendo atores estatais ou não-estatais distantes e com menor capacidade de intervenção na América do Sul. Nisso, concordamos.

Novamente retomo exemplos de outras regiões para mostrar que a avaliação que Estados não são mais ameaças a outros Estados é precipitada: a anexação da Crimeia pela Rússia no ano passado nos mostra que, mesmo na Europa, região "civilizada", há ainda a possibilidade de um Estado colocar em perigo ou mesmo ameaçar a existência de outro. O mesmo é válido pelas diversas disputas territoriais envolvendo a China e seus vizinhos. Enquanto esta era um país fraco, suas demandas, ainda que contínuas, eram mais silenciosas. Hoje, em rápido e estruturado crescimento militar, a China já acendeu a luz vermelha em muitos vizinhos, em especial no Japão.

Mas, segundo uma visão comum de se ver na imprensa e até mesmo na academia, a América do Sul é uma região pacífica, correto? Até pode sê-lo em comparação com outras regiões, mas há, ainda, disputas territoriais ainda sem

solução entre diversos países sul-americanos: Guiana e Venezuela; Brasil e Uruguai; Guiana e Suriname; Venezuela e Colômbia; Argentina e Chile; além dos já mencionados Equador e Peru, que entraram de fato em guerra há apenas 20 anos. Logo, até mesmo regionalmente, a dissuasão e a capacidade de atuar conjuntamente são importantes.

Outra coisa que pouco se fala é da enorme presença atores extrarregionais com capacidade nuclear, interesses geoestratégicos e até mesmo territoriais atuando fortemente e continuamente na América do Sul. Todos se lembram rapidamente do Reino Unido, devido à Guerra das Malvinas. Os britânicos, ao contrário do que se especulava nos anos imediatamente anteriores à guerra, reforçaram em anos recentes o seu desejo de se manterem os soberanos nas ilhas, em sua denominação, Falklands. Pode não ser o objetivo hoje, mas e se, em alguns anos, os britânicos começarem a construir ilhas artificiais, com defesa militar como forma de ocupação, no limite do mar-territorial das Falklands para extendê-las? Ideia absurda? Não, está sendo feita pela China. Essa expansão britânica pode até mesmo chegar a encostar no mar territorial brasileiro. Como proteger isso? Apenas com uma Marinha e uma Força Aérea com forte capacidade de negar o uso do mar – além, é claro, de uma concertação política forte.

Além dos britânicos, poucos se lembram que o Brasil faz fronteira com a França, outro ator nuclear extra(?)rregional. Enquanto a soberania da França vigorar na Guiana Francesa, fazemos divisa com um ator nuclear. Isso sem falar dos Estados Unidos, que, nas palavras do atual Secretário de Estado, veem a América do Sul como seu "quintal". Para além da forte presença militar na Colômbia e negociações com o Paraguai há bem pouco tempo, a ativação da Quarta Frota da Marinha estadunidense para patrulhar o Atlântico Sul indica que temos, de forma permanente, o oceano Atlântico sendo percorrido por

# 12 | InterAção

navios e submarinos estadunidenses. Há alguma garantia que a enorme costa brasileira e seus interesses geopolíticos e econômicos, como as diversas plataformas de exploração de petróleo na Camada do Pré-Sal, não serão atacados? Não enquanto imperar a anarquia internacional.

A longa construção é para concluir que temos, na América do Sul, ameaças tanto não estatais, típicas da guerra irregular complexa, e ameaças estatais, típicas do modelo anárquico internacional. Só com Forças Armadas com capacidade de atuação e dissuasão em conjunto e individualmente teremos como garantir uma região mais pacífica, e isso vale tanto para conflitos externos quanto para domésticos.

#### IA: Como avalia a situação no Mercosul?

LPR: O Mercosul tem, no caso da cooperação em defesa, pouco a dizer – até porque este não é e nem pretende ser o seu objetivo. É natural que há acordos comerciais e/ou econômicos na indústria de defesa regional que podem ser balizados e fazer uso das ferramentas disponíveis no Mercosul. Mas lembremos que o objetivo é de facilitar o comércio entre seus países membros: Argentina, Brasil, Uruguai, Venezuela e Paraguai. Se o Mercosul conseguir se expandir, incluindo a região do Pacto Andino, ele poderá contribuir de forma mais efetiva para a cooperação em defesa. Do contrário, terá um papel minorado.

É evidente que a aproximação entre Argentina e Brasil, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, cujo início se deu justamente em um entendimento militar-estratégico, foi fundamental para a formação do Mercosul no final da década. E, é claro, esse ambiente favoreceu, quase vinte anos depois, a criação da Unasul, em 2008. Um processo influencia o outro, é o spin-off da cooperação. E,

# 13 | InterAção

é claro, o entendimento em assuntos muito mais sensíveis, como o da defesa nacional, conseguem levar a spin-offs mais abrangentes do que no caminho contrário. Mas, no caso sul-americano, é muito mais importante a avaliação da Unasul e, em especial, do seu Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), até porque inclui todos os doze países independentes da região (excluindo-se a Guiana Francesa), enquanto o Mercosul se limita a cinco apenas.

#### IA: O Brasil exerce, de fato, uma hegemonia consensual na América do Sul?

LPR: Essa pergunta pode ser bem escorregadia, porque sua resposta jaz em algo que não há consenso – ou sequer vago entendimento – entres os autores que avaliam a política internacional: a definição de hegemonia. Hegemonia é sinônimo de controle? De influência? De preponderância? Tudo isso então tem que ser levado em consideração para pensarmos o caso sul-americano. No conceito gramsciniano, ideológico, o Brasil não é hegêmona em sua região. Existe sim um desconforto histórico de um imperialismo brasileiro, coisa que remete à época da expansão territorial do Brasil-colônia. Mas é evidente que o tamanho continental do país o faz peça chave na região.

Pegando hegemonia por uma outra visão, como um ator preponderante o suficiente para bastar-se e superar os demais em uma dada região, o Brasil pode ser considerado um hegêmona regional na América do Sul. Essa é a leitura que eu faço da balança de poder na região à luz da teoria do realismo ofensivo de John J. Mearsheimer. Mas essa definição foi feita, fundamentalmente, para explicar o caso dos Estados Unidos no hemisfério ocidental. Não há nada que se compare a eles na região, eles são autossuficientes e nenhuma aliança conseguiria

# 14 | InterAção

derrotá-los. No entanto, isso não é sinônimo de controle. Basta ver a existência de governos contra os EUA nas Américas desde sempre.

Em termos de avaliação material, levando em consideração PIB, gastos em defesa e o índice Correlates of War, o Brasil tem recursos suficientes para superar, sozinho, quase que toda a região sul-americana. Um conceito que ajuda a entender essa condição, melhor do que o de hegemonia, é o de potência unipolar – ou unipolo. É com ele que eu trabalho no livro. A condição de unipolo é aquela em que um ator possui recursos o suficiente para não ser contrabalançado, mas não o suficiente para domínio absoluto de determinado sistema – isso sim, para William C. Wohlforth, de quem trago o conceito, uma hegemonia. Em minha avaliação, é esse o status hoje do Brasil na região. Até 2013, havia claramente uma distribuição de poder unipolar em favor do Brasil. A tendência, contudo, já indicava o início de uma diminuição relativa dessa preponderância.

# IA: Em termos de política interna, como avalla o governo Dilma, desaflos, avanços e retrocessos?

LPR: Em meu livro não entro tanto na seara da política doméstica, apenas naqueles aspectos que levam diretamente às políticas de defesa e de relações exteriores. Mas, naturalmente, as coisas são conexas – já há anos Robert O. Keohane vem mostrando a cada vez mais difícil tarefa de separação entre high politics e low politics.

Falando especificamente então dos assuntos que tocam na cooperação em defesa na América do Sul, tema do livro, vemos uma diferença abrupta da forma de tratamento do tema nos governos Lula da Silva e nos governos Dilma Rousseff, isso para ficar apenas nos governos recentes. A política de defesa do

Brasil pouco dialogava com seus vizinhos. O pouco de diálogo veio no final dos anos 1970, ainda nos regimes militares de ambos os países, quando houve o entendimento nosso com a Argentina sobre a construção de Itaipu. Foi o que de mais significativo tivemos, além do Tratado de Tlatelolco, que enterrou os programas de nucleares dos dois países. Isso até o governo Lula.

A política externa "ativa e altiva" de Amorim / Lula expandiu a cooperação multilateral do país para a área de defesa ao aceitar comandar o braço militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas para o Haiti – a MINUSTAH, em 2004. A partir dali, começa a haver uma cooperação mais significativa entre as Forças Armadas dos países sul-americanos – e sob o comando brasileiro. Esse contato levou à criação, em 2008, da União das Nações Sul-americanas – a Unasul, e a criação, dentro dela, do seu Conselho de Defesa Sul-americano – o CDS. Em ambos os processos, foi fundamental o protagonismo de Amorim, mas, no CDS, em especial, a liderança e a articulação do então ministro da Defesa, Nelson Jobim, foram fundamentais. Em pouco tempo, a Unasul já contava vitórias importantes na articulação política e de defesa regional, além de servir como um órgão de controle de instabilidades políticas regionais fundamental.

Tudo isso foi entregue para Dilma Rousseff, em 2011, em um cenário de notável ascendência. No entanto, as coisas nessas duas pastas não desenvolveram tão bem quanto se esperava. Em seu primeiro mandato, no Itamaraty, uma série de chanceleres fracos, em conjunto com o perfil da própria presidente de não ter o mesmo perfil de diplomacia presidencial de seus antecessores, levou a uma política externa mal conduzida e com poucos resultados para mostrar no primeiro mandato. A frequente troca de ministros servia para ofuscar a própria falta de novos investimentos nesse sentido. Já a política de defesa, por outro lado, após a troca de Jobim por Amorim, teve uma

reestruturação importante, em especial em direção à América do Sul. A condução de Amorim na pasta foi fundamental para a reestruturação da indústria de defesa no país, além de consolidar parcerias multilaterais fundamentais de cooperação – e até mesmo transferência de tecnologia e equipamentos aos vizinhos. Os planos se expandiram, as metas ampliaram-se e a cooperação em defesa na região teve o seu ápice. Então, em resumo: no primeiro mandato de Dilma, a política externa foi fraca, mas a política de defesa, em especial no que se refere à cooperação em defesa na América do Sul, foi forte.

Ironicamente, ao menos nesses primeiros meses de seu segundo mandato, a coisa parece estar se invertendo. Mesmo com toda a dificuldade devido ao corte orçamentário, o chanceler Mauro Vieira parece ter conseguido colocar um rumo na política externa de Dilma, e os melhores resultados desse primeiro mandato parecem vir daí. Já a pasta de defesa parece perdida. Nos meses de Jaques Wagner como ministro, sua preocupação estava muito mais na articulação política do que no Ministério da Defesa. Além de pegar um ministério já minguando, tendência que se firmou já em 2014, Wagner era o homem certo no lugar errado. O próprio Amorim já fazia esse papel no último ano seu na pasta, uma vez que suas articulações não eram sustentadas pela atenção devida da presidente. A própria solução da compra dos novos caças Gripen, da Suécia, que se empurrou por anos, quase foi por água abaixo – e há quem diga que ainda não há nada garantido até que o governo brasileiro de fato realize os pagamentos.

Com a falta de investimento na área de defesa desde 2014, os diversos projetos de cooperação regional acabaram parando. É o caso da construção do avião de treinamento Unasul 1, projetado para ser feito com a Argentina, e também do desenvolvimento dos veículos aéreos não-tripulados (VANTs) para patrulhamento de fronteiras. E o ajuste fiscal parece ter jogado uma pá de cal naquele ímpeto cooperativo.

O título do livro reflete exatamente esse movimento de sobe e desce da cooperação em defesa na América do Sul. O papel do Brasil de fiador desse processo, como potência unipolar na região, é fundamental. Enquanto a atenção dada pelo governo não for contínua e progressiva, não se pode esperar incrementos nessa área. E, infelizmente, o governo de Dilma Rousseff, ao menos nessa área, não tem resultados positivos para celebrar. O momento da gangorra é o de descida.