

Ministério da Defesa

---

O Brasil no cenário  
internacional de  
defesa e segurança

---

Organizadores:

J. R. de Almeida Pinto  
A. J. Ramalho da Rocha  
R. Doring Pinho da Silva



PENSAMENTO BRASILEIRO  
SOBRE  
DEFESA E SEGURANÇA

Vol. 2

Ministério da Defesa  
Secretaria de Estudos e de Cooperação

PENSAMENTO BRASILEIRO  
SOBRE  
DEFESA E SEGURANÇA

---

O Brasil no cenário  
internacional de  
defesa e segurança

---

**Organizadores:**

J. R. de Almeida Pinto

A. J. Ramalho da Rocha

R. Doring Pinho da Silva

*Copyright* © Ministério da Defesa  
Secretaria de Estudos e de Cooperação

REVISÃO:  
Roberto Doring Pinho da Silva  
LGE Editora

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:  
Quick Printer

#### DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

---

O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança/ organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. – Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.  
212p. ; 22cm. – (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança ; v.2)

ISBN 85-7238-133-3

1. Defesa, Brasil. 2. Segurança, Brasil. I. Almeida Pinto, J. R. de, coord. II. Rocha, A. J. Ramalho da, coord. III. Silva, R. Doring Pinho da, coord. IV. Brasil. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. V. Série.

CDU 356.35  
351.86

---

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	7
TERCEIRA RODADA DE DEBATES: “O BRASIL DIANTE DOS DESAFIOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA” .....	11
ARMANDO AMORIM FERREIRA VIDIGAL .....	13
DARC COSTA .....	37
CLÓVIS BRIGAGÃO .....	73
ELIÉZER RIZZO DE OLIVEIRA .....	89
MÔNICA HERZ .....	103
RELATO DA TERCEIRA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELOS ORGANIZADORES.....	119
QUARTA RODADA DE DEBATES: “O BRASIL NO CENÁRIO REGIONAL DE SEGURANÇA E DEFESA” .....	133
ALDO REBELO .....	135
LEÔNIDAS PIRES GONÇALVES .....	139
LUIZ FILIPE DE MACEDO SOARES .....	149
PAULO FAGUNDES VIZENTINI.....	171
SHIGUENOLI MIYAMOTO .....	179
RELATO DA QUARTA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELOS ORGANIZADORES.....	199

## APRESENTAÇÃO

O *Brasil no cenário internacional de defesa e segurança* constitui o segundo volume da coleção “Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança”, que tem por objetivo divulgar resultados de um amplo exercício de reflexão realizado pelo Ministério da Defesa, a partir de setembro de 2003, em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Destinado a contribuir para a atualização do pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, o exercício consistiu na realização de oito rodadas de debates dedicadas a temas previamente definidos. Entre representantes do Governo, parlamentares, militares, acadêmicos, diplomatas e jornalistas, participaram de cada rodada, a título pessoal, cerca de seis debatedores, os quais foram convidados a contribuir com artigos que serviram como documentos de base para as discussões. Além das personalidades convidadas – que variavam conforme o tema em questão –, o conjunto do exercício foi acompanhado por uma equipe permanente, integrada essencialmente por representantes do Governo e do meio acadêmico.

A idéia é que constem da coleção “Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança”, em quatro volumes, os artigos elaborados pelos debatedores e os relatos preparados sobre cada uma das rodadas havidas – textos já disponíveis na página do Ministério da Defesa na *internet*.

O volume inicial da obra, *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, refere-se às duas primeiras rodadas do ciclo de debates, denominadas “Evolução do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança – uma estratégia para o Brasil” e “Conceitos de segurança e defesa – implicações para a ação interna e externa do Governo”.

O livro que o leitor tem em mãos, por sua vez, diz respeito à terceira e à quarta rodadas, denominadas “O Brasil diante dos desafios internacionais em matéria de segurança e defesa” e “O Brasil no cenário regional de segurança e defesa”. Como se observará, colaboraram com o presente volume personalidades de grande projeção nacional, com experiência em diferentes áreas: o Deputado Aldo Rebelo, atual Ministro da Coordenação Política e Assuntos Institucionais; o General Leônidas Pires Gonçalves, Ministro do Exército de 1985 a 1990; o Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães, Subsecretário-Geral do Itamaraty para a América do Sul; o Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal, ex-Diretor da Escola de Guerra Naval e autor de diversos trabalhos acadêmicos; o Professor Darc Antonio da Luz Costa, Vice-Presidente do BNDES; o Professor Clóvis Brigagão, da Universidade Cândido Mendes; os Professores Eliézer Rizzo de Oliveira e Shiguenoli Miyamoto, da Unicamp; a Professora Mônica Herz, da PUC-RJ; e o Professor Paulo Fagundes Vizentini, da UFRGS.

Vale uma anotação adicional: o Professor Shiguenoli Miyamoto, embora tenha participado da rodada sobre o cenário regional de defesa e segurança, dispôs-se muito gentilmente, a pedido dos organizadores, a escrever artigo sobre a evolução do pensamento brasileiro no campo da defesa e da segurança, área que é de sua especialidade e que, por certo, será de todo interesse para o público a que se dirige esta coleção.

Os dois volumes subseqüentes da coleção deverão corresponder aos seguintes títulos: *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*, referente às rodadas denominadas “Indústria de defesa” e “O papel da ciência e tecnologia na defesa da soberania nacional”, e *Desafios na atuação das Forças Armadas*, referente às rodadas denominadas “As Forças Armadas e o desenvolvimento social do País” e “Alocação de recursos das Forças Armadas”.

Brasília, julho de 2004

José Roberto de Almeida Pinto  
Antônio Jorge Ramalho da Rocha  
Roberto Doring Pinho da Silva

TERCEIRA RODADA DE DEBATES

---

CENTRO GENERAL ERNANI AYROSA,  
8 - 9 DE NOVEMBRO DE 2003

---

O BRASIL DIANTE DOS DESAFIOS INTERNACIONAIS EM  
MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA



# O BRASIL DIANTE DOS DESAFIOS INTERNACIONAIS EM SEGURANÇA E DEFESA

---

ARMANDO AMORIM FERREIRA VIDIGAL \*

## O NOVO ORDENAMENTO INTERNACIONAL

É razoável afirmar que – de uma maneira geral – foi um sucesso a estratégia adotada pelos Estados Unidos no período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até a promulgação, por George W. Bush, da Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de setembro de 2002. Em boa parte, este sucesso deveu-se à capacidade e disposição das lideranças americanas de exercerem a hegemonia através de estruturas multinacionais, onde a influência americana é preponderante; e a uma rede de alianças que tornaram esta hegemonia aceitável para os seus aliados e para outros Estados importantes, mas não-alinhados necessariamente com os EUA.

Esta liderança “amena” exigia em troca o reconhecimento de sua existência e o apoio às suas manifestações em prol de um ordenamento internacional que melhor servisse aos interesses nacionais dos EUA.

A *Pax Americana* implicava o compromisso dos Estados Unidos de garantir a segurança dos países amigos e aliados e dar-lhes acesso ao seu mercado e à sua tecnologia – com limitações, tendo em vista

---

\* Vice-Almirante da Reserva, ex-Diretor da Escola de Guerra Naval.

os subsídios concedidos a produtos agrícolas, têxteis, aço etc. e a negação de tecnologias de ponta – num quadro de economia globalizada, recebendo, em contrapartida, os apoios diplomáticos, econômicos e logísticos para a manutenção da liderança americana.

É digno de nota que, na medida em que os EUA se recuperavam do extraordinário esforço econômico feito durante a competição com a URSS pela hegemonia mundial, a liderança se foi tornando menos “amena”: a intervenção, por pressão dos EUA, da OTAN em Kosovo, sem a anuência do Conselho de Segurança da ONU, é um exemplo dessa mudança.

A expansão da OTAN para o leste europeu após a dissolução da União Soviética, apesar dos protestos da Federação Russa, devido à necessidade de ajudar aqueles países na difícil transição para a democracia pluripartidária e para a economia de mercado, representa, a meu ver, mais uma expressão do “destino manifesto” dos EUA do que uma manifestação do seu imperialismo. A agregação à Organização de países militarmente fracos torna-a menos capacitada a intervir militarmente, que foi a sua principal tarefa enquanto a URSS era considerada a maior ameaça à Europa e à hegemonia americana; um programa como o “Parcerias para Paz” já renunciava que, para os Estados Unidos, a OTAN deixava de ser um instrumento militar para transformar-se num instrumento permanente da influência “benéfica” dos EUA no leste europeu.

Os atentados de 11 de setembro de 2001 marcam uma nova etapa no processo de ordenamento internacional em curso.

No início do governo de George W. Bush, que se esperava fraco e com baixo perfil internacional, em virtude de sua duvidosa legitimidade, os atentados serviram para unir a sociedade americana em torno do seu líder – seus índices de aprovação subiram, quase

instantaneamente, de uns meros 50% para o índice recorde de 90% -, criando condições para mudanças consideráveis no campo estratégico.

A nova Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de setembro de 2002 expressa claramente a convicção de Bush de que os grupos terroristas não podem ser apaziguados ou coibidos e que, portanto, devem ser eliminados. O terrorismo é apresentado pelo governo como uma enorme ameaça, presente em todas as partes, sob as mais variadas formas, pondo em risco a sobrevivência dos EUA e da humanidade civilizada.

A partir dessa visão, criou-se nos EUA uma sensação generalizada de insegurança, justificando-se, dessa forma, para proteger a sociedade, medidas que antes seriam impensáveis. Em nome da luta contra o terrorismo, os princípios que tornavam a América um exemplo para o mundo, como o respeito às liberdades civis e aos direitos humanos e a procura da legitimidade no campo internacional, estão sendo posto de lado e, o que parece ainda mais lamentável, com a concordância da sociedade americana. Os dois pontos basilares da política externa ocidental durante a Guerra Fria – o direito à autodeterminação dos povos e de não-intervenção nos assuntos afetos à soberania dos Estados – já não valem e a preempção, muito diferente da prevenção, é a palavra de ordem.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Infelizmente, no Brasil o termo inglês “*preemption*” vem sendo indevidamente traduzido por “prevenção”. Em *Legitimacy and Legality: Key Issues in the Fight Against Terrorism*, Loretta Bionli, cientista política americana, esclarece que em ciência política é necessário distinguir entre “*preemption*” e “*prevention*”. Enquanto a prevenção implica uma série de atividades que devem ocorrer antes de um ataque militar – tais como análise da ameaça, levantamento das capacidades do inimigo, desenvolvimento de contramedidas de segurança que possam desarmar a ameaça antes que se concretize uma capacidade de ataque, a tomada de medidas que ataquem a raiz dos problemas que são a causa da crise –, a preempção é a aplicação proativa da força de modo a incapacitar um presumível inimigo, mesmo sem os elementos que comprovem a ameaça; ela é mais radical e exige menos reflexão.

Os imigrantes ilegais, presos logo após os atentados, e os presos de Guantánamo mancham o passado liberal dos EUA, fazendo de Osama bin Laden o grande vencedor no confronto com os americanos.

A Doutrina Bush reconhece a hegemonia dos Estados Unidos e explicita que esta hegemonia será usada na defesa dos seus interesses nacionais, se possível com a colaboração de países amigos e aliados e de organismos internacionais como as Nações Unidas, mas, se necessário, sem qualquer desses apoios; ela estabelece que os Estados Unidos não hesitarão, no combate ao terrorismo, em intervir em qualquer país que apóie ou dê abrigo a terroristas, e o farão preemptivamente. A nova estratégia deixa claro que os Estados Unidos não permitirão que qualquer país possa vir a ameaçar a sua superioridade militar, garantia principal de sua hegemonia.<sup>2</sup>

Tanto o ataque ao Afeganistão, por abrigar Osama bin Laden e o seu grupo al-Qaeda, como o ataque ao Iraque, por apoiar Osama bin Laden e desenvolver armas de destruição em massa – nenhuma evidência foi até hoje encontrada a esse respeito –, tiveram rápido desfecho militar, mas ainda não houve solução política para o pós-guerra. Mesmo a colocação de um aliado dos Estados Unidos na chefia do governo do Afeganistão – um ex-funcionário da Unocal (Union Oil Company of California) – não pôs o país sob o controle

---

<sup>2</sup> Não se pode atribuir aos atentados o radicalismo da Doutrina. Ela estava já bastante definida no final de 1992, quando Paul Wolfowitz, então Subsecretário de Defesa no governo George H. Bush, conseguiu incluir no *Defense Planning Guide* para os anos de 1994-9, apresentado ao presidente por Dick Cheney, o conceito de que os EUA deveriam estar prontos para realizar ações militares antecipatórias para prevenir ataques ao país por armas de destruição em massa e deveriam se posicionar para agir independentemente quando fosse impossível articular uma ação coletiva ou quando uma crise exigisse ação imediata. Os atentados de setembro criaram uma situação que permitiu o lançamento da Doutrina.

americano: apesar da presença de tropas internacionais no país, mesmo nas maiores cidades continuam os atentados contra tropas americanas e da ONU, mas principalmente contra membros importantes do governo. No Iraque, os atentados contra todos os que apóiam ou apenas cooperam com a ocupação do país – como a sede da ONU, embaixadas da Jordânia e da Turquia – e contra soldados americanos e britânicos estão levando o caos ao país.

Estes fracassos tendem a moderar a atitude imperial americana, mas algumas conseqüências dessa atitude já se fazem notar.

Embora a União Européia não tenha reagido de forma única à nova estratégia americana, a opinião pública européia manifestou-se maciçamente contra a decisão americana de invadir o Iraque sem a aprovação do Conselho de Segurança, mesmo quando os governos a apoiaram, deixando claro uma fratura entre os governos e a sociedade. A maior oposição veio da Alemanha e da França, que contaram com a concordância da Federação Russa. Se a política de preempção persistir – uma mudança de governo nos EUA ou o fracasso na recuperação e democratização do Iraque poderá mudá-la –, haverá uma clara tendência de a União Européia, unida à Federação Russa, procurar criar um contraponto ao poder americano; na verdade, não há uma fratura irremediável na UE, pois a força da opinião pública fará com o tempo os governos se alinharem com ela ou ela mudará os governos. A criação de uma força militar européia, independente da OTAN, já prevista desde o Tratado de Maastrich, ganhará força: os europeus, que se têm mostrado avessos a maiores investimentos militares, tendo delegado em boa parte a sua defesa aos EUA, começam a perceber que os interesses europeus nem sempre coincidem com os dos americanos e que uma maior capacidade militar lhes dará maior liberdade de ação frente aos Estados Unidos.

Já comentamos que os EUA não vêem mais a OTAN como um instrumento militar. As tentativas de congregar os países membros, cujos interesses são os mais variados, em torno de um objetivo único apresentam dificuldades políticas de difícil superação, agora que já não existe a ameaça soviética. Desta forma, não é surpreendente que a Rússia se aproxime cada vez mais da OTAN e, em alguns anos, venha mesmo a integrar-se a ela. A nova responsabilidade da OTAN, além do seu papel econômico e social, será apenas a de se conformar com as ações militares dos EUA às quais dará apoio logístico, como cessão de bases, permissão do uso do espaço aéreo etc.

A situação da ONU, quando do ataque anglo-britânico ao Iraque, parecia a princípio semelhante à da Liga das Nações à época em que a Itália invadiu a Abissínia. A invasão do Iraque sem a aquiescência do Conselho de Segurança – os EUA não ousaram enfrentar o Conselho com receio do veto da Rússia, da China ou, mais provável no caso, da França – pareceu, a princípio, o golpe de morte na organização. Entretanto, é digno de nota que, apesar das tremendas pressões dos EUA, o Conselho, embora impotente para impedir a guerra, não a aprovou. O fracasso que os EUA estão experimentando na pacificação do Iraque obrigou o governo a pedir maior cooperação internacional e a negociar um papel mais relevante para a Organização no pós-guerra. A aprovação, por unanimidade, a 16 de setembro de 2003, de uma Resolução do Conselho que cria uma força multinacional para o Iraque sob o comando americano é, sem dúvida, uma vitória para os americanos. Embora não estabelecendo prazos para a elaboração de uma Constituição e a realização de eleições que devolvam o poder aos iraquianos, a Resolução estabelece que até 15 de dezembro o Conselho Governante iraquiano fixará o prazo para isso. Os efeitos práticos da Resolução, porém, são duvidosos para o propósito americano de

dividir os ônus da ocupação em termos financeiros e de vidas humanas. Alemanha, França e Rússia já declararam que não contribuirão, com dinheiro ou tropas, e até o aliado Paquistão declarou que não enviará tropas porque a Resolução não dá uma “identidade distinta” à força multinacional que substituirá as atuais forças da coalizão. A maior falha da Resolução é a de não estabelecer um papel mais relevante para a ONU, o que, no meu entender, só virá com o fracasso americano na pacificação do país.

A preservação da ONU é fundamental não só pelos esforços pela paz, como tem acontecido em relação a diversos países africanos, no Timor Leste etc., mas pela enorme contribuição que ela tem dado na busca de uma regulamentação internacional e para o melhor ordenamento de problemas que são comuns a toda humanidade. Agências como a UNCTAD, a FAO, a OIT, a OMI etc. têm dado, nas suas áreas de atuação específicas, inestimável cooperação ao bem estar de todos e a uma ordem mundial mais justa.

Os Estados Unidos, em geral desinteressados da função de *Nation Building*, não ignoram que a ONU – com um corpo de funcionários com grande experiência nesta área – tem sido extremamente útil, como comprovava a atuação do brasileiro Sérgio Vieira de Mello em diversos países. É exatamente o que está acontecendo no Afeganistão, onde a ONU está engajada na reconstrução do país e na manutenção da ordem interna com suas forças de paz, enquanto os EUA se reservam o papel de perseguir os terroristas, mantendo embora o governo do país sob seu controle.

Num esforço para atenuar o desprestígio decorrente da agressão ao Iraque e tentar diminuir o mal-estar com os países árabes/muçulmanos, os EUA apressaram-se a propor um plano de paz para o conflito entre Israel e a Autoridade Nacional Palestina, do qual

consta o reconhecimento de um estado nacional palestino. Entretanto, a posição tendenciosa de Washington, que não pode esconder sua parcialidade a favor de Israel, torna qualquer avanço em direção a uma paz permanente muito difícil. A desconfiança dos radicais palestinos associada à política equivocada de Ariel Sharon tornam impossíveis pôr fim ao processo de retaliações recíprocas e a paz, que agora é importante para os EUA, que já conseguiu seus objetivos geopolíticos na região, está cada vez mais distante. Ariel Sharon aproveita-se da política antiterrorista dos EUA para justificar seus ataques na Cisjordânia e na Faixa de Gaza, alegando seu legítimo direito de defesa contra os terroristas palestinos, da mesma forma como agem os Estados Unidos.

É difícil dissociar a política de Bush das questões do petróleo. Caso os EUA não consigam obter novas fontes de produção de petróleo, poderão estar caminhando para uma crise de energia sem precedentes. Segundo estudos técnicos responsáveis, há cinco aspectos que caracterizam uma crise de energia num dado país: capacidade de produção de petróleo, grau de dependência da importação, maior ou menor grau de concentração das fontes externas de fornecimento, razão entre os estoques de petróleo existentes e as importações e, finalmente, capacidade de substituir uma fonte supridora por outra em caso de interrupção do fornecimento. Neste mesmo estudo afirma-se que a situação atual dos EUA em relação a todos esses elementos é crítica.

O escoamento do petróleo do Cáucaso por um oleoduto que passaria pelo Afeganistão para chegar até o porto de Karachi, no Paquistão, pode explicar o empenho em atacar o Afeganistão e, também, a súbita mudança de comportamento do Paquistão, que de principal aliado e fornecedor de inteligência e armas para o regime Talibã passou a ser o maior aliado dos EUA na região.



O Iraque, a segunda maior reserva de petróleo do Oriente Médio, era um alvo óbvio, mormente quando a presença militar americana na Arábia Saudita, desde a Primeira Guerra do Golfo, é causa de instabilidade naquele país, onde, indiscutivelmente, há um abismo entre a posição do governo e a voz das ruas, muito influenciada pelos aiatolás fundamentalistas.

As relações da cúpula do governo dos EUA com as grandes empresas de petróleo, como a Haliburton e a Bechtel, muito favorecidas nos atuais contratos para a recuperação do petróleo do Iraque, podem indicar que há outros interesses em jogo.

**A inserção do Brasil no contexto internacional. Os compromissos internacionais e a projeção do País no exterior.**

É imprescindível definir o nosso entendimento sobre segurança e defesa. São dois termos empregados em conjunção, como ocorre neste exercício de reflexão proposto pelo MD, mas que têm cada um seu significado específico em ciência política. A segurança é um termo muito mais abrangente, que envolve aspectos políticos, econômicos, sociais, científico-tecnológicos e militares; o termo defesa, muito mais limitado, embora podendo aparecer associado com todos esses aspectos, está mais relacionado com o emprego do poder militar. A desigualdade da distribuição de renda no País, a existência de bolsões de miséria, o baixo índice educacional de boa parte da população e outras tantas características da problemática brasileira comprometem a segurança do País, mas, evidentemente, não constituem problemas de defesa, onde o papel das Forças Armadas seria predominante.

Na atual realidade brasileira, as questões de segurança são predominantes sobre as questões de defesa: a guerra, último recurso da política, embora possível no nosso caso, parece improvável, e com isso os dirigentes do País privilegiam os problemas de segurança,

mais visíveis e mais prementes. Corre-se o risco, mormente num país cujo último envolvimento num conflito foi no século XIX – a participação nos dois grandes conflitos mundiais do século XX foi pouco mais do que simbólica em termos de envolvimento nacional –, de se considerar o poder militar um instrumento que não se justifica em termos de custo-benefício. Em consequência, o País terá o seu poder nacional comprometido, perdendo prestígio diante da comunidade internacional, ficando sujeito a pressões políticas, econômicas e, no limite, a agressões militares.

Em tal cenário, em que as ameaças são difusas, difíceis de identificar, o papel óbvio para as Forças Armadas é a dissuasão, como explicitado na Política de Defesa Nacional de 1996. Entretanto, é preciso compreender que a dissuasão é apenas uma das possíveis atitudes que se pode tomar quando se discute o emprego do poder militar do País, aquém do nível da violência. O estrategista americano Edward Luttwak, no seu livro *Political Uses of Sea Power*, criou o conceito de “emprego político do poder naval”, que, evidentemente, pode e deve ser estendido para as Forças Armadas em geral.<sup>3</sup> Este tipo de emprego é muito mais freqüente do que se admite em geral e, durante a Guerra Fria, foi amplamente empregado, tanto pelos Estados Unidos como pela União Soviética.

O espectro completo do emprego político do poder militar compreende desde “a mostra da bandeira” até o bloqueio naval ou o ataque a postos de fronteira inimigos seguido de uma retirada,<sup>4</sup> passando por fases intermediárias, como “dissuasão”, “persuasão”,

---

<sup>3</sup> Ele define o emprego das Forças Armadas aquém do nível da violência como “político”, porque os seus efeitos dependem essencialmente da reação do partido que se quer influenciar. A “política das canhoneiras” da Grã-Bretanha no século XIX é um caso clássico de emprego político do poder militar, no caso naval.

<sup>4</sup> No emprego político admite-se que possa haver alguns choques armados, desde que eles sejam de pequena intensidade e curta duração.

“pressão”, “coerção” e quantas mais se queiram identificar dentro da gradação que estamos sugerindo. A visita de navios de guerra a portos amigos, a conhecida mostra da bandeira, é uma forma de emprego político do poder militar, onde se procura influenciar o país visitado com a mostra do nosso poder. Concentração de forças nas fronteiras, com países vizinhos, realização de exercícios navais próximos às águas territoriais de outro país, mobilização de forças etc. são algumas das quase infinitas possibilidades de emprego do poder militar do país sem que se chegue ao nível de violência que caracterizaria o incidente como ato de guerra. É claro que a ação do poder militar pode e deve ser coadjuvada por ações de caráter político, diplomático, econômico e psicossocial. É sempre o conjunto dos elementos que constituem o Poder Nacional que atua na defesa dos interesses nacionais.

É extremamente importante que a nossa PDN reavalie o conceito de dissuasão e o amplie para Emprego Político do Poder Militar.

É inegável, porém, que estas considerações ainda não resolvem a questão fundamental: como desenvolver o Poder Nacional para enfrentar os desafios postos pela necessidade de garantirmos um nível de segurança adequado e, se necessário, a defesa do País contra qualquer agressão?

Penso que a primeira etapa desse processo será a identificação de nossas Vulnerabilidades Estratégicas, isto é, tudo aquilo que representa uma fraqueza, uma ameaça à nossa segurança, uma fragilidade que possa comprometer a defesa do País.

Já apontamos algumas dessas dificuldades ao conceituarmos segurança e defesa. O levantamento completo das nossas vulnerabilidades deveria ser tarefa de um grupo de reflexão multidisciplinar, constituído por representantes de todos os setores da vida nacional, mas suficientemente pequeno para que possa ser

operacional; provavelmente diversos grupos teriam que ser formados, cada um para determinados setores de interesse.

Este conceito, que vem sendo defendido por nós desde 1989, é no momento enfaticamente defendido pelo Secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, que julga ser indispensável que os planejadores da estratégia não esperem que as ameaças se concretizem para então cuidar delas, mas que se antecipem a elas, de modo a desenvolver as capacidades do país “para preveni-las e contê-las”; para tanto, segundo ele, será necessário agir de forma mais proativa e menos reativa, menos burocrática e mais criativa – empreendedora.

Diz ele ainda: “Também decidimos abandonar a antiga estratégia ‘de ameaças’ que dominou o planejamento da defesa de nosso país por quase meio século, e adotar uma nova abordagem, ‘de capacidades’, que se concentra menos em quem pode nos ameaçar, ou onde, e mais em como podemos ser ameaçados e o que é necessário para impedir e para nos defender contra tais ameaças. Em vez de construir nossas Forças Armadas com base em planos para lutar contra tais e tais países, devemos examinar nossas vulnerabilidades e, então, projetar nossas forças de acordo com o que for necessário para conter e derrotar a ameaça.”<sup>5</sup>

Talvez alguns poucos exemplos de vulnerabilidades brasileiras ajudem a compreender o seu alcance, não só para definir o poder militar do País, mas, também, os programas de desenvolvimento que ajudarão a estabelecer o grau de segurança compatível com as circunstâncias prevaletentes.

O Brasil é importador de energia, o que constitui uma Vulnerabilidade Estratégica. De pronto, depreende-se ser necessário

---

<sup>5</sup> *Transformando as Forças Armadas*, Donald Rumsfeld, in “Política Externa”, vol. II, nº 2, set-out-nov-2002, p. 12-22.

uma série de medidas para atenuar e, se possível, eliminar a vulnerabilidade: investir em ciência e tecnologia para o desenvolvimento de fontes alternativas de energia (nuclear, solar, eólica, de marés e, em especial, da biomassa); desenvolvimento de matriz energética que atente para as peculiaridades regionais do País; investir na exploração e exploração de novas áreas produtoras de petróleo e gás em busca da auto-suficiência; racionalizar o uso do petróleo, evitando sua utilização em setores menos nobres, como transporte, por exemplo, e reservando-o para mais nobres, como petroquímica; diversificar as fontes supridoras de petróleo para o Brasil; estabelecer política de estoques estratégicos; dispor de meios de proteção para as vias marítimas e terrestres pelas quais o petróleo chega ao País e para as áreas de produção em terra e no mar e os dutos que distribuem petróleo e gás no nosso território etc. etc.. Sem dúvida, esta relação será ampliada e, principalmente, corrigida por técnicos do setor. Os pontos levantados não são o importante aqui, mas sim o princípio.

A Amazônia, pela potencialidade de suas riquezas, é objeto de cobiça bem como da preocupação honesta de ambientalistas cujo interesse é a preservação da floresta para o bem da humanidade. Carentes de meios para efetivamente protegê-la dos danos ambientais (derrubadas ilegais, poluição dos rios por mercúrio dos garimpos etc.), com uma política indigenista equivocada, sem recursos para um programa racional de ocupação da área, com falta de meios militares que assegurem a inviolabilidade de nossas fronteiras contra grupos de bandidos, narcotraficantes ou tropas inimigas (a baixa probabilidade desta última não pode nos levar a ignorá-la), a Amazônia é hoje, muito possivelmente, a nossa maior Vulnerabilidade Estratégica. Esta Vulnerabilidade – conforme ficou claro pela simples enumeração de alguns dos seus problemas – deve inspirar-nos para tratar os problemas de segurança e os de defesa.

Inúmeras outras vulnerabilidades deverão ser identificadas e os programas delas decorrentes desenvolvidos.

## RELACIONAMENTO COM OS EUA

As relações do Brasil com os Estados Unidos foram, são e continuarão a ser fundamentais. Na qualidade de hiperpotência, a única de alcance verdadeiramente global, os EUA gozam de uma hegemonia indiscutível e há, indubitavelmente, uma dependência especial da América Latina para com eles. Embora os EUA não privilegiem esta relação, face aos compromissos que presumem mais importantes em outras partes do mundo<sup>6</sup>, a Doutrina Monroe ainda está na consciência americana. A América Latina pode não ser objeto diário da preocupação da Secretaria de Estado, mas é, para os EUA, indispensável que esteja permanentemente alinhada – permitindo-se por vezes pequenos gestos de rebeldia – e que não haja excessiva intromissão de fora do continente.

A ruptura ocorrida durante o governo Geisel, em 1977 – quando foi denunciado o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos de 1952 e foi fechada a Missão Naval Americana que estava no Brasil desde 1922 –, por paradoxal que possa parecer, pouco afetou a relação entre as Forças Armadas e entre os Governos. Foi um espasmo, mas, pelo menos na Marinha, ensejou um esforço para a procura de uma postura estratégica mais independente e uma atitude mais nacionalista em termos de indústria militar.

---

<sup>6</sup> Para alguns analistas americanos, como Nicholas D. Kristof, este é um erro dos EUA, que, segundo ele, “têm diversas políticas para o Iraque, mas nenhuma para a América Latina”. Ver o artigo *If Saddam were only Brazilian*, publicado no “The New York Times” de 17 de dezembro de 2002.

As dificuldades do atual relacionamento com os EUA não são do Brasil, mas do mundo. A atitude unilateralista do governo Bush está gerando críticas generalizadas, mas ela pode não prevalecer caso haja uma mudança no governo dos EUA – o que é possível, embora não provável, já em 2004 – ou o fracasso americano no Iraque venha a se acentuar. Um retorno ao *statu quo* da era Clinton é inevitável em médio prazo e, portanto, seria um erro colossal pautar a política do Brasil com os EUA por esse momentâneo desvio, semelhante ao que ocorreu, por razões completamente diferentes, no governo Carter.

O foco das atuais negociações está na ALCA. É fundamental que o Brasil não aceite uma ALCA que seja apenas vantajosa para os EUA, mas é absolutamente necessário que se negocie a ALCA, e negociar significa “trocar”, perder aqui e ganhar ali. Como diz Miriam Leitão, “é preciso usar a técnica de endurecer como estratégia de negociação, e não como postura ideológica ou fobia ao processo negociador!”. A negociação ideológica não faz sentido e há muita coisa em jogo para que não se procure incansavelmente a negociação.

Neste exato momento, o Brasil, apesar de todo o protecionismo na área agrícola dos EUA, Canadá e União Européia, está batendo recordes de exportação e é o setor agropecuário o grande responsável por isto, graças ao extraordinário trabalho que vem sendo desenvolvido há anos pela EMBRAPA.

Em termos globais, o Brasil é um país mais fechado ao comércio do que os EUA, o que não é um absurdo considerando nossa condição de país em desenvolvimento, mas é um fato. A informática, petroquímica e bens de capital são super-protegidos no Brasil, com picos tarifários que vão até 30%. Há espaço para negociação e os nossos negociadores são suficientemente competentes para um acordo justo. Não podemos agir como a

Argentina, que reclama dos prejuízos causados pela verdadeira invasão de produtos brasileiros no seu mercado, quando sempre apresentou saldos significativos no seu balanço comercial com o Brasil e ainda os apresenta, mesmo agora, quando o país mal saiu de uma enorme crise político-econômica (o saldo da Argentina no período de janeiro a agosto de 2003 foi de US\$ 395 milhões).

É pertinente levar em consideração que no México, em cerca de dez anos com o NAFTA, as exportações cresceram perto de 150%, tendo aquele país exportado, só no ano passado, US\$ 160 bilhões. O superávit no comércio com os EUA é de US\$ 30 bilhões, maior que o excepcional superávit comercial total do Brasil este ano, o qual, na melhor das hipóteses, será de menos de US\$ 25 bilhões. E o México paga um prêmio de risco de cerca de 1/3 do que paga o Brasil!

É importante que atuemos politicamente para fortalecer a nossa posição negociadora. O aprofundamento e expansão do Mercosul devem ser metas tenazmente perseguidas, não só em função da negociação da ALCA, mas como um objetivo fundamental de nossa política externa. As negociações em curso com o Bloco Andino e com a União Européia devem ter alta prioridade na agenda do Mercosul.

As nossas relações com os EUA são muito influenciadas pela nossa pequena capacidade militar e, mais importante, pela quase total dependência do exterior neste setor. As nossas estratégias atendem mais aos interesses da potência hegemônica do que os nossos reais interesses: na 2ª Guerra Mundial, o nazifacismo foi o nosso inimigo; durante a Guerra Fria, o comunismo internacional; na atualidade, os EUA querem as Forças Armadas de nossos países voltadas para o combate ao narcotráfico, os perigos ambientais e, mais recentemente, ao terrorismo, prometendo em troca a sua proteção contra qualquer remota ameaça externa.



### COMO MUDAR ESTA SITUAÇÃO?

Defendemos o aprofundamento da cooperação militar no Mercosul. É indispensável que essa cooperação não se limite a esporádicas realizações de exercícios conjuntos, intercâmbio de pessoal para realizações de cursos ou visitas profissionais, mas se estenda para o setor da indústria militar, onde nossos países são dependentes do exterior, principalmente pela falta de economia de escala. A integração industrial – que corresponderia a uma divisão de tarefas, a cada um cabendo segundo a sua experiência e possibilidades – seria feita com o intuito de substituir uma dependência total do exterior, em que o único objetivo de uma das partes é o lucro, por uma interdependência regional, em que o objetivo comum de todos é o desenvolvimento harmonioso. O Brasil poderia assim tornar-se um local de excelência para a construção e reparo de submarinos e, possivelmente, de corvetas; fornecedor de munição de artilharia etc. Em outras áreas, obviamente, importaríamos dos outros países associados. A paulatina extensão da integração para a América do Sul seria um objetivo de mais longo prazo.

### A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM FORÇAS DE PAZ

De uma maneira geral, as operações de paz das Nações Unidas, das diversas categorias – de observador, *peacekeeping*, *peacebuilding* e uma combinação de *peacekeeping* e *peace-enforcement* –, têm merecido a cooperação internacional em larga escala. Apesar de serem missões de paz, as forças internacionais têm sofrido baixas: de 1948 a 2001, houve 1734 mortos, número que inclui militares, observadores, polícia e empregados civis, recrutados internacional e localmente. Das 15 operações de paz em curso em 2001, o Brasil participava de

três, especificamente: *peacekeeping* em Chipre; observador em Preklava, na Croácia; e administração transitória das Nações Unidas no Timor Leste. Apenas para efeito de comparação, a Argentina participava na mesma ocasião de 10 operações.

Os dados claramente indicam que o Brasil participa apenas eventualmente das missões de paz, enquanto a Argentina participa de forma sistemática.

Para um país que é amante da paz e quer uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Brasil não tem feito o seu papel. A questão é saber se deveria fazê-lo.

Há vantagens evidentes na participação nas forças de paz: fortalecimento das Nações Unidas pela sua efetiva contribuição para a manutenção da paz, o que é importante para quem defende o multilateralismo; aumento do prestígio internacional do País, o que contribui com efetivos para as forças de paz; melhor preparo dos militares, para operações deste tipo – embora a razão, muitas vezes alegada por militares, de que estas operações aumentam a sua experiência de combate e faz com que entrem em contacto com moderna tecnologia não seja totalmente verdadeira, face às características especiais deste tipo de missão (na verdade, os militares precisarão ter um treinamento especial para isso, que desenvolva sua habilidade de negociação, capacidade de manter a imparcialidade entre os partidos em conflito etc., habilidades que não fazem parte de sua formação).

Creio que a participação do Brasil nessas forças é importante, já que queremos uma maior projeção no cenário internacional e, verdadeiramente, queremos ajudar na manutenção da paz. Desde que nos limitemos à participação em forças de paz, promovidas pelo Conselho de Segurança, e não em forças de intervenção, mesmo quando “reconhecidas” pelo Conselho, como agora no Iraque,

acreditamos que a participação é vantajosa em termos políticos, embora de pouco interesse militar.

Neste ponto, é impossível não abordar o problema da vaga permanente no Conselho de Segurança pleiteada pelo Brasil, para cuja obtenção o aumento de nossa participação em forças de paz sem dúvida contribuiria. Enquanto alguns países detiverem o poder de veto no Conselho – e esse poder, em nenhuma hipótese, seria estendido a novos membros –, o Conselho não será um órgão democrático. Para que ele, pelo menos, fosse mais representativo, seria necessário não apenas uma melhor distribuição regional, mas também uma que levasse em conta aspectos culturais, religiosos e econômicos, o que, indubitavelmente, é irrealizável na prática.

Para o Brasil, será necessário reavaliar cuidadosamente as vantagens de ser membro permanente do Conselho e as desvantagens. O fato de ter de tomar partido em todas as questões mundiais, ou covardemente se abster, pode criar óbices desnecessários para o País; além disso, é inegável que para um país que adotou, acertadamente, como principal política a integração da América do Sul – e, embora a mais longo prazo, a da América Latina –, a disputa pela vaga regional com a Argentina e o México pode trazer prejuízos bem maiores que as eventuais vantagens. Entretanto, no momento em que se discute a reorganização do Conselho, por iniciativa do Secretário-Geral da Organização, a ausência do Brasil nessa discussão seria inaceitável e, sem dúvida, pleitear uma vaga permanente no Conselho é, na prática, inevitável, apesar dos riscos apontados.

Temos de enfrentar os riscos de um envolvimento maior nas questões mundiais e, por ação política adequada, atenuar os eventuais problemas, com o México e, principalmente, com a Argentina. A decisão recente do Brasil de convidar um argentino para compor a delegação brasileira que representará o Brasil no

Conselho pelos próximos 2 anos é mais uma demonstração da capacidade de nossa diplomacia de enfrentar questões difíceis com competência e criatividade.

Que a nossa eventual participação no Conselho em caráter permanente não seja apenas uma demonstração de prestígio, mas um instrumento para influir no estabelecimento de normas internacionais mais justas, inclusive agindo no sentido de tornar mais representativo o Conselho e mais democrático o seu processo decisório.

#### AS NOVAS AMEAÇAS<sup>7</sup>

Os EUA, diante das perplexidades resultantes do mundo pós-Guerra Fria, desenvolveram o conceito de “Operações Militares outras que a Guerra” – *Military Operations other than War* – MOOTW –, cujo foco está em impedir a ocorrência da guerra, pacificar conflitos, promover a paz e apoiar as autoridades civis nos casos de crises domésticas. Estas operações podem ser tanto operações de combate como operações em que não há engajamento militar, seja em situações de paz, de conflito ou mesmo de guerra. Em muitas dessas operações, os militares não são os principais atores (o General Beaufre já havia previsto essa evolução).

---

<sup>7</sup> Esta seção está baseada na publicação *Joint Doctrine for Military Operations other than War – Joint Pub 3-07*, de 16 de junho de 1995, e no livro *Unrestricted Warfare*, de Qiao Liang e Xang Xiangsui, publicado em fevereiro de 1999, em Beijing, p. 228.

O quadro abaixo define essas operações.

Operações Militares	Impedir a guerra e pacificar conflitos	Reforçar a paz Contraterrorismo Demonstração de força/in-cursões/ataques Manutenção da paz/ Op. de evacuação sem combate Assistência a outros países Contra-insurgência	Podem envolver combate
outras que a Guerra	Promover a paz e apoiar as autoridades civis	Liberdade do uso dos mares Operações antidrogas Assistência humanitária Proteção da navegação Apoio às autoridades civis	Não envolvem combate

Muitas das categorias acima se enquadram no que classificamos como emprego político do poder militar, operações de paz e ações humanitárias, não merecendo considerações além das que já foram feitas. Outras categorias são do interesse apenas de uma potência como os EUA, que pretende manter a ordem internacional conveniente aos seus interesses.

O item contraterrorismo é o item que representa algo de novo. Nesse item, os americanos distinguem ações antiterrorismo – medidas defensivas para reduzir a vulnerabilidade a atos terroristas – e contraterrorismo – medidas ofensivas para prevenir, dissuadir e responder a atos terroristas.

As emendas de dezembro de 2002 à Convenção sobre a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) estão obrigando a uma série de providências antiterrorismo em navios brasileiros envolvidos no comércio internacional, bem como nos portos que atendem a esses navios nacionais e aos estrangeiros que os freqüentam. As conseqüências da adoção do Código Internacional

para a Proteção<sup>8</sup> de Navios e Instalações Portuárias – Código ISPS –, previsto nas emendas aprovadas, serão profundas, mas, é inegável, darão mais proteção ao sistema de transporte marítimo e, por implicarem uma melhor organização dos portos, aumentarão a sua eficácia se as normas forem efetivamente cumpridas; se não o forem, o comércio exterior brasileiro poderá sofrer grave prejuízo.<sup>9</sup>

No meu entendimento, as novas ameaças que se configuram estão associadas ao terrorismo, mas é vital, para os propósitos deste trabalho, distinguir o terrorismo praticado por grupos não associados a nenhum país em particular, como a al-Qaeda, do terrorismo que pode ser praticado por um Estado nacional contra outro, numa nova modalidade de guerra feita por meios não tradicionais. Neste particular, os chineses, conscientes de que numa guerra convencional com os EUA não teriam nenhuma chance, desenvolvem estudos sobre novas formas de guerra que pouco diferem do terrorismo.

Os chineses distinguem três tipos de ações de guerra:

- operações militares de combate (a guerra clássica);
- operações militares de não-combate (um conceito bastante próximo do nosso emprego político do poder militar); e
- operações não-militares de não-combate (categoria realmente nova que implica atos terrorista contra outro Estado).

---

<sup>8</sup> Por decisão da Autoridade Marítima, o termo inglês “*security*” foi traduzido por “proteção”, para não criar confusão com “*safety*”, já traduzido anteriormente por “segurança”.

<sup>9</sup> Há problemas resultantes também da Lei de Bioterrorismo, da Iniciativa para Segurança dos Contêineres (CSI) etc..

Nesta última categoria está o foco do pensamento chinês. Para eles, a ênfase dos EUA está na Revolução dos Assuntos Militares (RAM), mais voltada, porém, para a tecnologia dos equipamentos e do seu emprego, e não, como fazem os chineses, para a mudança no pensamento nacional a respeito das novas formas da guerra. Um exemplo é esclarecedor para eles: o empresário George Soros é um terrorista financeiro capaz de ferir de morte uma nação, pela retirada dos recursos nela investidos, paralisando sua economia (uma operação que não é militar e não envolve ações de combate). Ataques financeiros, ataques aos sistemas de comunicação através de vírus (*hackers*), ataques químicos e biológicos, ataques aos sistemas de energia etc. podem ser mais violentos e destrutivos do que ataques militares.

Recentemente, um analista americano aventou a hipótese – curiosamente fazendo referência ao livro *Unrestricted Warfare* – de que os recentes apagões nos Estados Unidos e Canadá poderiam ter sido uma espécie de teste de uma das novas formas de guerra. A ocorrência de outros apagões em países europeus, logo depois, torna a possibilidade aventada menos absurda.

Quando pensamos em segurança nacional, devemos promover o estudo dessas novas formas de guerra e de como poderemos nos contrapor a elas. Sem dúvida, a nossa dependência do capital externo – uma grande Vulnerabilidade Estratégica – deve ser reduzida. Como dizem os chineses, nada disso será conseguido por apenas um dos elementos do Poder Nacional, mas por todos atuando de forma coordenada. Será necessário, como queria Beaufre, uma grande estratégia, combinando “as dimensões e métodos” da área militar e da área não-militar. Esta visão absolutamente integrada da segurança é a única forma de “subir a montanha e dar as boas-vindas ao nascer do sol”.

## **O BRASIL DIANTE DOS DESAFIOS INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA<sup>1</sup>**

---

DARC COSTA \*

Antes de avançar no tema proposto, é sempre bom lembrar que segurança é um estado e defesa é um ato. Por isso, as questões relativas à segurança devem sempre preceder ao estabelecimento de uma política de defesa. Isto explica a ordem proposta para o tema no título e no texto: segurança e defesa e não defesa e segurança. Primeiro, é preciso estabelecer as bases sobre as quais se possa assentar a segurança da nação e de seus cidadãos. Depois, pensar em como se defender, caso estas bases sejam ameaçadas de rompimento. Assim, deve ser entendido que a preocupação no trato do tema não pode ser exclusivamente militar, mas deve contemplar também digressões nos campos político, econômico, técnico-científico, cultural, psicológico e social.

Uma concepção de segurança é parte integrante de um projeto de inserção do Brasil no mundo que, por sua vez, é parte relevante de um projeto nacional. Contudo, tanto o projeto nacional, quanto a sua parte que trata da segurança e da defesa são, antes de tudo,

---

<sup>1</sup> Este artigo é uma atualização resumida de estudo anterior, feito há mais de dois anos atrás, sobre tema correlato, a pedido do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério de Relações Exteriores e intitulado “Segurança e Defesa: uma única visão abaixo do Equador”.

\* Engenheiro civil, acadêmico, Vice-Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.



questões de natureza estratégica. Não são, portanto, temas capazes de ter uma apresentação livre de metodologia. A metodologia clássica para a solução destas questões é submetê-las ao triângulo indissolúvel que correlaciona a política, a estratégia e o poder. A política nos coloca o que fazer, a estratégia, o como fazer e o poder, com que meios fazer.

Assim sendo, o primeiro passo que se coloca para a discussão da política de segurança e defesa de qualquer país é responder: Qual é a política nacional, ou seja, quais são as diretrizes imaginadas para o Brasil no seu longo prazo? Ou seja, o que devemos fazer para valorizar o Brasil no cenário mundial e o que devemos fazer para que esta valorização se reflita em melhor qualidade de vida para a população brasileira? A resposta para isto é óbvia. Temos de deslocar o Brasil de sua posição periférica para uma posição mais central. Mas como fazê-lo? Qual deve ser nossa estratégia nacional? E qual deve ser nossa concepção estratégica?

O Brasil é a América Portuguesa. Salta aos olhos que nossa concepção estratégica é a de levar a cabo a mundialização<sup>2</sup> que os portugueses começaram, pois, no mundo, só nós temos os atributos capazes de conduzir este processo ao seu término. Destes atributos, entre muitos, relevamos dois: a tolerância e a antropofagia<sup>3</sup>. Para tanto, temos de nos ver e ver o mundo. Olhando de forma geopolítica, o Brasil detém duas propriedades: a sua inserção na

---

2 A mundialização é algo muito além da montagem de um mercado mundial nos padrões norte-americanos como desejava a globalização. A mundialização é a montagem de uma única pátria humana.

3 Para um melhor entendimento do porquê de ser a busca da mundialização o motor de nossa estratégia nacional, sugere-se a leitura do texto “A Estratégia Nacional do Brasil”, do autor, na revista Estudos Estratégicos de nº 3 do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra.

massa continental de um espaço periférico, a América do Sul, e a sua projeção e acesso a um espaço marítimo, também periférico, o Atlântico Sul. Deve ser acrescentada a estas propriedades a importância da nossa capacidade de polarização no subcontinente sul-americano - fronteiras com nove dos onze países restantes da América do Sul. Destas colocações resultam os dois princípios centrais de nossa estratégia nacional.

O primeiro princípio da estratégia nacional do Brasil é a estruturação de um espaço de prevalência da mundialização no Hemisfério Sul. O detalhamento deste primeiro princípio é:

1) o aproveitamento da nossa posição continental mediante a formatação de um processo de cooperação sul-americana, aproveitando as componentes estruturais já apontadas, como instrumento de organização do processo de mundialização<sup>4</sup>;

2) o aproveitamento da nossa posição marítima como instrumento de dominação do espaço marítimo do Atlântico Sul e condução do processo de mundialização ao golfo da Guiné e costa ocidental da África; e

3) a criação de uma nova posição marítima vinculada ao oceano Pacífico, que conduza a mundialização à Nova Zelândia, à Austrália e à costa oriental da África.

O segundo princípio é a extensão deste espaço estruturado a todo Hemisfério Norte de forma a efetivar a mundialização. O detalhamento deste segundo princípio pressupõe a montagem de

---

<sup>4</sup> A América do Sul está geograficamente apartada das rotas centrais do comércio mundial. Neste espaço, nós e os demais países da região detemos vantagens comparativas de localização. Aqui todos nós somos competitivos. Mas, para o nosso progresso, temos de ir além, temos de ser cooperativos. Isto explica por que o primeiro passo da concepção estratégica proposta é a cooperação sul-americana.

parcerias estratégicas e alianças com potências do Hemisfério Norte para a penetração da mundialização neste espaço e será fruto das circunstâncias conjunturais do balanço de poder neste mesmo espaço. Contudo, está claro que a hegemonia completa de uma potência no Hemisfério Norte não é de interesse de nossa estratégia nacional, devendo todo o movimento pretendido considerar o apoio à contestação a essa possível hegemonia<sup>5</sup>.

O nosso objetivo é, mantendo nossa estratégia nacional, prover segurança e política de defesa a um amplo espaço, que engloba muito mais que o território continental do Brasil. O primeiro passo para fixar os contornos da segurança para este espaço e estabelecer uma política de defesa pressupõe a análise das principais características que influenciam a dinâmica política, econômica e psicossocial do país, neste espaço e diante dos desafios mundiais.

Fora do campo militar, a maior das ameaças que pesa, hoje, sobre o Brasil, é a fragmentação de sua unidade nacional e do seu discurso mitológico tão bem construído ao longo do século XX e que fundamenta a busca da “mundialização”. Isto poderá redundar da construção de outro discurso que visa a ações de desestabilização interna da unidade nacional, por exemplo pela importação e imposição de pautas externas. A título de exemplo, no país da mestiçagem, muito mais importante do que levantar questões raciais ou do que fixar cotas raciais é buscar resolver as questões sociais, como a distribuição da renda nacional. Não se pode admitir como seguro o destruir do discurso verdadeiro do Brasil, país mestiço, sincrético, tolerante, antropofágico, tropical, feliz, acolhedor, do futuro e unido.

---

<sup>5</sup> Esta posição será fonte de insegurança; contudo, o objetivo de uma política de segurança é lidar com insegurança, já que segurança é sempre relativa, pois segurança absoluta inexistente.

A segurança do Brasil no campo externo é primordialmente ameaçada por ações que atingem a soberania do seu Estado-Nacional. De onde poderão vir essas ações?

Estas ações só podem vir do centro. A posição geográfica, o nível de poder e os objetivos do Brasil afastam qualquer perspectiva das razões de insegurança externas estarem postas na periferia.

Alguns analistas afirmam que não existe, hoje, um Estado claramente hegemônico no centro. Contudo, para nós, a posição dos EUA no mundo é de centro e de núcleo hegemônico. Não só os Estados Unidos detêm um poder militar incontestável como exercem a liderança econômica do mundo em decorrência de deterem a moeda internacional, o dólar, e de terem uma posição competitiva favorável. Assim, dada a nossa situação geográfica e o nosso nível atual de poder, as ações atentatórias a nossa segurança externa só poderão ocorrer com a, no mínimo, complacência norte-americana.

Daí a importância que daremos à visão estratégica daquela nação. Como os estrategistas dos Estados Unidos olham o futuro?

Existem em todas as correntes formadoras da estratégia dos Estados Unidos duas concordâncias. Primeiro, que esta hegemonia é temporária e, em segundo lugar, todas estão muito longe das visões irreais de inação do Estado Nacional postas por Immanuel Kant em *Perpetual Peace* ou por Karl Marx em *Withering Away of State* e, mais recentemente, por Lord Williams Rees-Mogg, em sua obra *The Sovereign Individual*<sup>6</sup>. O conceito de guerra entre Estados Nacionais é uma constante na visão da geopolítica, do trato do poder e da

---

<sup>6</sup> Nessa obra, esse autor chega a afirmar que os Estados Nacionais perderão sentido e que os conflitos deixarão de ser guerras nacionais, passando a ocorrer no âmbito das relações no interior da sociedade civil. Contudo, esta é uma obra repudiada.

estratégia norte-americana. Posta a inevitabilidade do conflito armado para os norte-americanos, cabe-nos questionar quais seriam os interesses vitais dos Estados Unidos que o mobilizariam a ponto de se defrontarem, militarmente, com competidores cujo tempo, inexoravelmente, fará aumentar em número e em poder. Será vital para eles o controle das principais passagens marítimas do mundo? Será fundamental o suprimento de petróleo? O controle do mercado asiático é uma questão de prioridade estratégica?

Para responder estas perguntas cabe observar quais os desdobramentos passados e recentes da bem-sucedida estratégia nacional dos Estados Unidos, pois eles configuram o círculo de interesses que arquitetou a sua hegemonia atual. Até mesmo um estudo superficial demonstra que a estratégia perseguida pelos norte-americanos foi a tão brilhantemente sintetizada na obra *The Coming War with Japan*, de George Friedman e Meredith Lebard, que estabeleceu os seguintes patamares estratégicos a serem perseguidos pelos norte-americanos desde a sua independência:

- que o poder e o exército dos EUA dominem de forma completa a América do Norte;
- que não exista nenhuma potência ou grupo de potências no hemisfério ocidental capaz de contestar a hegemonia dos EUA<sup>7</sup>;
- que a marinha dos EUA seja capaz de manter as potências do hemisfério oriental fora do hemisfério ocidental, através do controle do Atlântico Norte e do Pacífico Leste; e

<sup>7</sup> A política de Washington em relação à América Latina – quadro geral no qual se insere necessariamente o relacionamento com o Brasil – tem, como comentado por Souto Maior, nas palavras de Federico Gil, “constantly pursued two objectives. The first has been to exclude from the western hemisphere extracontinental rival or hostile powers. The second has been to secure the dominant political-economic presence of the United States in the region.”

- que nenhum poder do hemisfério oriental possa desafiar o domínio norte-americano dos oceanos, desviando suas energias para ameaças terrestres<sup>8</sup>.

A macro-estratégia, tão bem resumida e explicitada no livro já mencionado, é totalmente respaldada na leitura da obra central da formulação da ação norte-americana, ao longo da II Grande Guerra e da Guerra Fria, *America's Strategy in World Politics*, de Nicholas Jonh Spykman. Conforme se depreende da leitura desta obra, o desafio estratégico norte-americano esteve e está posto em nível global. O mais relevante da leitura deste texto é ver como ele exerceu, desde 1940 e até quase o final do século XX, o domínio na formulação da estratégia mundial dos EUA. Deste texto tiramos algumas breves conclusões a nosso respeito. A concepção geoestratégica norte-americana era até seis anos atrás a mesma de cinquenta anos atrás. Ela teve a sua formulação no decorrer da Segunda Guerra Mundial. Contudo, não foi, como veremos, o término da Guerra Fria que alterou recentemente a concepção mais geral da geopolítica e da geoestratégia norte-americana.

Esta concepção teve como seu principal formulador Nicholas J. Spykman (1893- 1943), professor da Universidade de Yale, que, em suas obras *Estados Unidos frente al mundo* (México: Fondo de Cultura Económica, 1944) e *The Geography of the Peace* (Harcourt, Brace and Company, 1944), influenciou, ao longo de toda Guerra Fria, a concepção geoestratégica norte-americana<sup>9</sup>. Mesmo com a recente mudança esta influência declinante ainda se faz sentir e foi

---

8 Página 23 da obra traduzida, que teve como título em português *EUA x Japão: guerra à vista*, Editora Nova Fronteira.

9 O sistema internacional é visto pelo realismo de Spykman como essencialmente anárquico e potencialmente belicoso. Esse sistema padece da ausência de um governo centralizado em termos mundiais, e nele a força é exercida sob um regime de livre concorrência pelos únicos atores que realmente contam nas relações internacionais: os Estados Nacionais. Porém, a outra

face da anarquia internacional é a soberania estatal, isto é, a desordem externa tem sua contrapartida na ordem interna dos Estados nacionais. Se, externamente, a força é inteiramente não monopolizada, internamente cada estado detém o monopólio da violência legítima, no respectivo território. É a exclusividade do controle da força física por um governo central, no plano da política interna, que distingue em termos jusnaturalistas o estado civil do estado natural, de forma que, enquanto as relações interestatais se baseiam na lei da força, as relações intraestatais desenvolvem-se sobre o império da lei. Portanto, além de realista “hobbesiano”, Spykman foi também um realista maquiavélico, na medida em que, para ele, as relações internacionais devem pautar-se pela política de poder entre estados soberanos. Para ele também, e isto é muito importante para nós, política de poder visa, em última instância, à segurança e à preservação do estado, algo que se traduz primordialmente na manutenção da sua integridade territorial e na preservação da sua independência política. Além disso, Spykman acreditava que, no âmbito da política internacional, poder compensado é poder neutralizado, ao passo que o poder não compensado é excedente de poder que pode ser projetado livremente no exterior. Por isso ele diz: “Na sociedade internacional são permitidas todas as formas de coerção, inclusive as guerras de destruição, e isso significa que a luta pelo poder se identifica com a luta pela sobrevivência; assim sendo, a melhoria das posições relativas de poder converte-se no desígnio primordial da política interior e exterior dos estados. Todo o mais é secundário porque, em última instância, somente o poder permite realizar os objetivos da política exterior. Poder significa sobrevivência, a aptidão para impor a própria vontade aos demais, capacidade de ditar a lei aos que carecem de força e a possibilidade de arrancar concessões dos mais débeis. Quando a última forma de conflito é a guerra, a luta pelo poder converte-se em rivalidade pelo poderio militar, em preparação para a guerra.” Acredita, portanto, que, além daquele necessário para garantir a ordem interna e independência externa, o Estado deve sempre buscar alcançar uma margem de poder excedente que possa ser utilizado na política externa tendo em vista a obtenção da supremacia no campo internacional. Após estas considerações genéricas que formatam o modo de pensar de Spykman, é interessante discorrer um pouco, e de forma muito genérica, sobre sua visão geoestratégica, que é tributária da concepção geopolítica de Mackinder (“Quem domina a Europa Oriental controla o Heartland, quem domina o Heartland controla a World Island – Eurásia e África, quem domina a World Island dominará o mundo”) e, portanto, tem sua formulação presa a este pano de fundo. É sabido que a visão geopolítica de Mackinder se baseava no esquema de uma pressão centrífuga que partia do Heartland, do centro para as terras periféricas eurásianas. Spykman, vendo o processo no decorrer da Segunda Grande Guerra, imaginou que aquilo a que assistia era uma inversão desta teoria. Para ele, o século XX (estava-se em 1940) demonstrava o contrário: a Alemanha e o Japão, uma potência continental e outra potência oceânica, ambas nas franjas da Eurásia, tentavam expandir-se da periferia para o centro da Eurásia. Para Spykman, as linhas mestras da política internacional poderiam ser resumidas em duas grandes variáveis. Se a Europa e Ásia fossem dominadas por um único poder ou por uma constelação de poderes, ali acumular-se-ia uma força não compensada que poderia projetar-se no Atlântico e no Pacífico e, num movimento de pinças, cercar o hemisfério ocidental. Se, ao contrário, pudessem ser mantidos uma divisão e um equilíbrio de poderes tanto na Europa quanto na Ásia, os EUA deteriam um excedente de poder em condições de se projetar sobre esses dois oceanos e cercar ambas as pontas da Eurásia. Avançando na sua linha de raciocínio, Spykman afirmava que, na hipótese da unificação das bordas da Eurásia por dois grandes sistemas imperiais, a única possibilidade de defesa do hemisfério ocidental seria a integração política e econômica do continente americano sob a liderança dos EUA. Na sua opinião, apenas a organização de uma economia continental, autárquica e centralmente coordenada, protegida por uma linha de defesa aérea e terrestre e apoiada, por sua vez, numa rede de bases avançadas insulares seria capaz de oferecer uma resistência eficaz ao cerco teuto-nipônico que ele observava a época. Para Spykman, com a sua diversidade étnica e climática, o grande espaço intercontinental que se estende do Alasca até a Patagônia e do Atlântico ao Pacífico, pela sua gama de matérias-primas e recursos minerais, teria forças suficientes para resistir a

a causa central do projeto norte-americano de criar um único mercado nas Américas e de moldar ao seu arbítrio o sistema de defesa dos países do hemisfério ocidental. Houve, contudo, há seis anos, uma ruptura central nos princípios de Spykman, algo determinante para a total mudança da concepção estratégica norte-americana. Spykman colocava que o Hemisfério Ocidental possuía recursos suficientes para o exercício da política de segurança e defesa dos Estados Unidos. Há seis anos, estudos definitivos demonstraram que o petróleo - a base energética sobre a qual os EUA erigiram sua hegemonia - existente no Hemisfério Ocidental é insuficiente para o consumo norte-americano. O Hemisfério Ocidental só tem 14% do petróleo mundial e os Estados Unidos consomem sozinhos mais de que 28% do consumo mundial.

Este fato trouxe uma forte modificação na concepção estratégica norte-americana. Até 1997, seguiam a visão de Spykman e a ALCA era primordial para os EUA. Eles também colocavam como objetivo central de sua ação política internacional manter seu sistema de alianças e o regime de livre comércio como sistema permanente de controle internacional. Hoje a ALCA não é mais

---

qualquer ameaça, desde que fosse regida por um Megaestado que, do alto de seu poderio industrial, financeiro e militar, gerenciaria, de Washington, uma economia auto-suficiente e regionalmente integrada. Ao especular sobre a presumível necessidade de submeter de forma compulsória todo o hemisfério à regência estadunidense, como meio único de enfrentar as ameaças vindas da Eurásia, o pragmático Spykman assim se colocava, levando às últimas conseqüências sua coerência realista e intervencionista: "Entretanto, nenhum dos estados americanos aceitaria realizar de bom grado as mudanças imprescindíveis para criar essa economia de tipo regional. Só se poderia atingir essa meta aplicando o mesmo procedimento que agora (1941) se emprega para reformar as economias nacionais da Europa dentro da Grande Esfera de Comum Prosperidade da Grande Alemanha. Unicamente a conquista do hemisfério pelos EUA e a implacável destruição das economias regionais agora existentes poderiam realizar a integração necessária". É impossível deixar de notar uma analogia clara entre esta visão e o mundo do limiar do século XXI, onde os EUA hegemônicos se imaginam futuramente cada vez mais contestados pela China/Japão e pela União Européia, ambos com crescente poderio e nas duas bordas da Eurásia. Quanto à União Européia, é bom lembrar que Spykman explicitamente coloca em seus escritos esta possibilidade de unificação como uma ameaça aos EUA.



primordial, nem o sistema de alianças, nem o livre comércio. Hoje o que importa é o controle das reservas estratégicas do petróleo do Golfo Pérsico e da Ásia Central. Toda sua nova doutrina de segurança, apesar de ampla na sua formulação e contestável em todos os seus princípios, visa exclusivamente a isto, o que, a princípio, torna mais segura, no momento, a evolução de nossa estratégia nacional.

Contudo, há um outro ponto que nos parece óbvio e tem figurado, explicitamente, nas análises dos interessados em prever o comportamento futuro dos Estados Unidos. Este ponto é o fato dos EUA não se imaginarem contestados no próprio continente americano. Aqui está um ponto central deste trabalho. Todos os seus possíveis contestadores sempre são vistos no hemisfério oriental. Para os norte-americanos, a sua hegemonia incontestável no continente americano é algo fundamental, acima de todos os demais interesses, como já o foi no passado (que os digam as suas diversas intervenções militares no continente americano, no século passado) e é, e será, certamente, um forte motivo para um novo engajamento militar em uma nova guerra por parte dos Estados Unidos. Repetimos, os EUA são por ação, reação ou conivência elementos centrais ao se abordarem aspectos de segurança e de política de defesa para o Brasil. Os EUA têm consciência da realidade, ou seja, de que nós, o Brasil, nos inserimos na sua mais importante área estratégica: a América. Têm consciência de que é fundamental para sua hegemonia a sua dominação sobre o espaço americano. Pode-se resumir que, no momento, a ação do núcleo hegemônico é, no campo político, a de garantir que o Governo brasileiro e os demais governos do continente mantenham uma posição se não de submissão, pelo menos não contestatória aos seus desígnios para o hemisfério.

Agora imaginemos a possibilidade<sup>10</sup> do Brasil fugir completamente ao controle hegemônico e contestar. Ou, então, o que teria a mesma conseqüência, a hegemonia, pela busca crescente da dominação no Hemisfério Ocidental, estabelecer unilateralmente pressões insuportáveis que conduzam necessariamente à contestação do Brasil. Ou, ainda, termos de contestar por termos interesses em nosso espaço geográfico de interesse imediato e verificarmos que há uma ação desestabilizadora exógena na área. Estas hipóteses não devem ser abandonadas na avaliação do tema proposto e devem merecer especial atenção por parte daqueles que estudam a problemática da defesa e da segurança no Brasil. E isto agora deve ser feito em um ambiente pós-Kosovo e pós-Iraque, onde caiu por terra o Artigo Segundo da Carta das Nações Unidas, que proibia a ameaça do uso da força contra a integridade territorial e a independência política de qualquer Estado, e que estabelecia o princípio da solução das controvérsias internacionais por meios pacíficos. Aqui reside o cerne da questão. Segurança e política de defesa são questões de Estados e não de governos. Esta possibilidade de contestação, por ser a que mais insegurança pode trazer ao nosso futuro, deve ser a hipótese fundadora de nossa formulação para a segurança e para a defesa.

Outra grande ameaça é a destruição do Mercosul, algo que representará a destruição do projeto de constituição de um pólo de poder na América do Sul com projeção mundial. Esta ameaça, se vier a ser concretizada, será um retrocesso para o Brasil, destruindo a perspectiva que o País tem de participar de forma marcante na

---

10 Quem trabalha com segurança não o faz no campo das probabilidades e sim no campo das possibilidades.

arena mundial, e o levaria a se perder em querelas presas a questões internas do subcontinente.

A esta ameaça juntam-se outras, decorrentes dos aspectos prevalentes das ameaças detectadas, geradas ou imaginadas pelo centro, tais como: crime organizado, narcotráfico, conservação dos silvícolas em seu estado primitivo, exploração predatória dos recursos naturais e tráfico ilegal de armas, que, associados ao terrorismo ou a movimentos guerrilheiros, podem vir a criar as condições para sanções inclusive militares, ações alienígenas no nosso território ou em países vizinhos, ameaçando, portanto, a nossa soberania e a paz nesse espaço.

Estas possibilidades de instabilidade são fatores de risco e necessitam uma ação endógena de cunho policial, ou seja, de natureza interna e de uso do legítimo direito dos Estados imporem suas leis em seus territórios, e incompatível, portanto, com a prática que se quer generalizada de ações intervencionistas do tipo OTAN, como polícia do mundo.

Segurança envolve tanto a prevenção e a ação quanto aos choques intra-estatais, a defesa interna – algo que se processa no âmbito das soberanias dos estados envolvidos –, quanto à prevenção e ação aos choques interestatais, que visam defender soberanias e vontades nacionais e que se conceituam como defesa externa. Misturar conceitos é atentar contra a ordem e a paz internacional.

Outra questão que permanece colocada é a questão da ocupação das ilhas do Atlântico que, primitivamente, foram lusas como o Brasil. É o caso das ilhas Tristão da Cunha, Santa Helena e Ascensão<sup>11</sup>. Trata-se de focos permanentes de preocupação quanto ao seu destino.

---

11 O controle destas ilhas ou o seu acesso modificam por inteiro as possibilidades de nossa maritimidade, como bem viram os ingleses no século XIX. Agora que a Inglaterra se insere no projeto da União Européia, não seria o caso de, com o apoio dos ibéricos, solicitarmos à União Européia a devolução destas ilhas ao nosso controle?

Outra preocupação diz respeito ao destino da Antártica, cuja proximidade e contato com o subcontinente sul-americano merecem especial atenção quanto ao seu controle, soberania e segurança.

Portanto, as questões e as ameaças encontram-se em contenciosos que transcendem o subcontinente e alçam a questão estratégica para fora de seus limites no plano mundial. O Brasil, no início do século XXI, retira-se, com o Mercosul, de seu próprio espaço e projeta-se no mundo. As questões de insegurança são novas, como novas têm de ser as concepções de defesa.

Estabelecido o quadro maior, é bom lembrar que a política externa e a política de defesa são complementares e constituem dimensões fundamentais na vida do Estado. É através delas que o Brasil, como qualquer Estado, relaciona-se com os demais Estados, explorando as possibilidades que se oferecem, no exterior, à satisfação das necessidades da nação. Ambas, a política externa e a política de defesa, destinam-se à proteção dos próprios interesses do Estado e à defesa de sua integridade, ou seja, diplomacia e força são duas faces da mesma moeda que, ao longo da história das civilizações, sempre caminharam juntas, com prevalência ora de uma, ora de outra.

A política externa e a de defesa são função de diversos fatores, onde se destacam os de caráter geopolítico e os de caráter econômico.

É interessante ressaltar, também, ao se abordar o binômio política externa e política de defesa, que as conquistas ou a defesa de interesses vitais pela diplomacia só se viabilizam quando há, por trás dela, uma força capaz de respaldá-la, isto é, o mundo. Deve-se considerar que, mesmo num contexto de “paz e cooperação”, prevalecem os reclamos de países fortes e poderosos.

As dimensões do país e sua importância no seu espaço geográfico deram à política externa e à política de defesa do Brasil

condicionantes claras. A extensa fronteira terrestre, a inexistência de questões fronteiriças, o caráter também ibérico de seus vizinhos, a situação meridional de sua posição geográfica, a sua localização litoral atlântica, todos estes fatores se constituem em elementos mais proximamente indicadores de uma atuação internacional do Brasil e, portanto, da sua política externa e de defesa. Ao se debater estas políticas, também devem ser acrescentados a esses fatores de natureza geográfica outros, de natureza histórica e cultural, que se fizeram constituir no corpo de idéias que lastrearam e lastreiam a inserção internacional do Brasil. Para tanto, faz-se necessário observar a atuação pretérita do Brasil no plano externo e quais as características que o distinguem no campo internacional.

O grau de previsibilidade de nossa política externa é dos mais elevados. Apesar de flutuações que resultaram de diferentes visões governamentais, constituiu-se no Brasil um corpo doutrinário de política externa, que assim resumiremos:

a) o Brasil sempre teve um caráter de não se confrontar. Defende o princípio da autodeterminação e seu corolário, a não-intervenção. Sempre foi a favor da solução pacífica de contenciosos e sempre condenou o uso da força para a obtenção de resultados externos. Tem índole pacífica que se explica por fatores sócio-culturais, tais como a defesa do território, a abundância de recursos naturais, a heterogeneidade cultural, a tolerância social e a tranquilidade diante dos vizinhos; o Brasil não é belicoso, nem belicista;

b) o Brasil sempre foi jurídicista. Sempre sacralizou os tratados ou as convenções, como se fossem manifestações irretocáveis da vontade nacional ou multilateral; e

c) o Brasil foi realista e tornou-se pragmático.

As modificações decorrentes de seu crescimento exigem que se explicita, agora, uma política de defesa para o Brasil, não só pelo pragmatismo mencionado, pelas ameaças acima mencionadas, mas, principalmente, por ter sido o país alçado a um plano de poder mais alto do que os seus vizinhos, o que o colocou em um espaço menos tranqüilo da arena internacional. Tentaremos agora contribuir para esta política brasileira com algumas proposições. É importante, para o entendimento das propostas, o conhecimento de alguns pressupostos básicos, que resultaram de nossas reflexões:

(1<sup>o</sup>) diferentemente do que tentam difundir, a alta tecnologia de armamento só traz a vitória em situações muito especiais, como a guerra do Golfo. Mesmo assim, tem os seus limites, como pode afirmar Saddam Hussein. Armas de alta tecnologia não trouxeram muita ajuda em lugares como o Vietnã ou a Somália, ou a agressão à Iugoslávia, onde a diplomacia, resultante de uma liderança, nos parece que teria sido algo muito mais efetivo. Ao olhar a história, pode-se afirmar que o armamento sempre foi menos decisivo na guerra do que o moral das tropas. Isto sempre será verdade. O moral das tropas está cada vez mais associado a algo relativamente novo e que se conhece como opinião pública. A conquista desse espaço se faz pela permanente identificação do interesse público com o interesse nacional, algo que exige uma postura ativa por parte do beligerante. É bom sempre lembrar que, em clima de guerra, é o interesse nacional que estabelece o interesse público e não o contrário;

(2<sup>o</sup>) que o desenvolvimento da tecnologia de armamento vinha sendo vagaroso ao longo da história. Séculos se sucediam sem que ocorressem progressos significativos. Agora isto se modificou. Novas famílias de armamento aparecem a cada década. O que está acontecendo com todas as mudanças que se vêm processando no modo de guerrear não é algo novo. Nova é a velocidade com que

vêm se materializando essas mudanças. Entretanto, os retardatários chegam aos mesmos resultados gastando mil vezes menos, ou menos ainda. Olhando as últimas décadas, verifica-se que as nações ricas gastaram trilhões de dólares em satélites espaciais, mísseis intercontinentais e explosivos nucleares. Hoje, para se atingir os mesmos objetivos, gastar-se-ia mil ou mais vezes menos. Onde se gastaram trilhões, gastar-se-iam bilhões ou menos. Com o xerox, com o fax e com a Internet não há segredos. O que pode haver é mais falta de vontade política do que falta de recursos. Todavia, deve-se enfatizar que um mínimo de recursos financeiros é um fator chave para o sucesso. Sem ele não se pode ter tecnologia para melhores armamentos ou tropas mais bem treinadas. Uma nação pobre tem de fazer o melhor com seu parco orçamento, mas, em um confronto com uma nação rica, cabe lembrar que o dinheiro tende a falar mais alto do que boas intenções. Além do mais, a história recente dos países poderosos demonstra que o orçamento de defesa é aquela parcela dos gastos governamentais que tende a ser a maior fonte de desperdícios e de corrupção. Contudo, também sempre é a fonte de maior poder político. Deve-se ter em mente, observando os orçamentos de defesa dos países ricos, que é comum, nesses países, se armarem as tropas não com o equipamento que necessitariam para cumprir seus objetivos, mas sim com aqueles dispositivos que foram julgados pelos interesses políticos mais úteis. Este erro é imperdoável para um país pobre;

(3<sup>o</sup>) como as recentes guerras demonstraram, as forças armadas, hoje, podem ser de duas naturezas: as que nomearemos de intensivas em pessoal e aquelas que nomearemos de intensivas em material. As intensivas em pessoal são baratas, e mais adequadas aos países pobres, enquanto que as intensivas em material são caras e mais adequadas aos países ricos. Também, forças armadas de índole ofensiva custam bem mais que forças armadas de índole defensiva.

Forças armadas de índole defensiva têm naturalmente o predomínio das forças terrestres sobre as forças aéreas e navais, pois o caráter defensivo resulta da baixa capacidade de projeção de seu poder por meios aéreos ou marítimos para além de suas fronteiras. Contudo, não se pode prescindir de meios aéreos e navais que materializem o que se convencionou chamar de esforços combinados e, tratando-se de países com as dimensões do Brasil, que contam com teatros prováveis de operações que reúnem condições peculiares de emprego desses meios, como claramente é o caso da Amazônia. Lá, avulta a necessidade da adequação das forças terrestres às suas condições peculiares, da modernização dos meios navais e, principalmente, do estabelecimento de sólidos e confiáveis sistemas de proteção aérea;

(4<sup>o</sup>) dentro da força terrestre, a infantaria é a grande responsável pelo sucesso de uma postura defensiva. O sucesso da infantaria reside em dois pontos: primeiro, no grau de interação do combatente com a natureza que o cerca e, em segundo lugar, com a propriedade<sup>12</sup> de seu equipamento e de seu armamento a este meio ambiente. A propriedade do equipamento em nações pobres tem como um de seus maiores incentivadores a utilização crescente por parte da população rural de bens industriais. A atividade rural deve ser servida com uma indústria com capacidade de transformação para fins bélicos;

(5<sup>o</sup>) em termos de guerra convencional, há uma revolução na guerra que ainda está por vir. A última foi a mecanização. A próxima será a dos armamentos antimecanização. Deve-se entender como armamentos antimecanização todos aqueles capazes de destruir, a um baixo custo relativo, os armamentos resultantes da mecanização,

---

12 Entende-se como propriedade o fato do equipamento ser apropriado, ser adequado às condições do local e do clima.



tais como tanques, aviões e navios. Estes equipamentos já estão disponíveis com a atual tecnologia e, entre estes, destaque especial deve ser concedido aos mísseis guiados, em especial àqueles portáteis e acessíveis ao infante;

(6<sup>o</sup>) o binômio espaço e tempo sempre foi o elemento determinante para a condução da guerra. Hoje o fator tempo está maximizado. O tempo é fundamental, tanto para quem defende como para quem ataca. A luta também é contra o relógio. Nas áreas geoestratégicas críticas, como é a Amazônia, o seu habitante deve estar habilitado para, prontamente, assumir as missões de defesa do território. Esta é uma vantagem: a defesa não pode abrir mão do profundo conhecimento do terreno;

(7<sup>o</sup>) os gastos com a defesa devem ser diretamente relacionados com o valor das riquezas a serem preservadas. O Brasil figura, hoje, como o detentor de riquezas construídas ou de riquezas naturais que o colocam entre os cinco mais ricos países do planeta. A média de gastos anuais destes cinco países, de acordo com dados colhidos no Instituto Internacional de Estudos Estratégicos em Londres e no Instituto de Relações Internacionais e Estratégicas de Paris, é de cerca de 3,5% de seus produtos internos brutos (PIB). O Brasil gasta, de acordo com estas fontes, bem menos que a metade disto, cerca de 1,8% do PIB, dado do ano passado, que nos parece majorado; e

(8<sup>o</sup>) é falso o conceito difundido de que se processa, no momento, uma bem-sucedida revolução dos assuntos militares, baseado no princípio do conhecimento e que despreza o conceito de massa numérica como elemento decisivo. Há uma glorificação mal-sucedida do conceito de *softpower*. Este conceito, que se apóia em três vertentes – a percepção, decorrente do conjunto de informações estratégicas (o que explica a ênfase concedida a sensores

não tripulados que monitoram o espaço), o processamento destas informações e a ação, baseada no conhecimento destas informações (através de armamentos tidos de precisão cirúrgica) - e que se conceitua no C3I2 (comando, controle, comunicações, inteligência e informática), ou C4IVR (comando, controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento), tem levado, na verdade, a resultados medíocres. Isto acontece mesmo sem que a principal ameaça a este trato das questões militares (pelo viés único do princípio do conhecimento) tenha sido usada, ou seja, o ataque aos sistemas de informação que a suportam<sup>13</sup>.

Observados esses pressupostos, verifica-se que detemos as condições necessárias e suficientes para prover os meios necessários a nossa defesa. A questão está na conscientização do problema a ser enfrentado e na vontade para o emprego desses meios. Tudo converge para a vontade. Defesa, como qualquer ato, requer vontade. Senão vejamos.

Como fruto de nossas reflexões, caberia agora fazer a escolha de uma estratégia militar de defesa para o Brasil, baseada na avaliação das vulnerabilidades dos possíveis inimigos e no ajustamento dos meios com os fins, e isto nos conduz, inexoravelmente, para a escolha da Estratégia de Dissuasão, tão bem apresentada e defendida também pelo General Meira Mattos, em trabalho encaminhado para o Senado Brasileiro do qual retiramos os seguintes trechos:

“A nossa estratégia de defesa mais aconselhada em face deste tipo de ameaça será a de dissuasão. No livro *Introduction à la Stratégie*,

---

13 A criação de grupos voltados para a guerra eletrônica e para o estudo de formas de ataque e defesa no campo da informática deve merecer a maior das prioridades na alocação de recursos de ciência e tecnologia para aplicações militares.

o general francês André Beaufre, prefaciado por outro renomado estrategista, o inglês Liddell Hart, conceitua a estratégia de dissuasão como aquela em que ‘o país visado procura evitar a ação bélica impondo uma ameaça que o agressor não possa ou não esteja disposto a pagar’. Esta estratégia vem dando certo nos últimos conflitos em que países pequenos e médios, como a Somália, e grupos armados na dividida ex-Iugoslávia, querendo evitar a intervenção militar em seus territórios, apresentam uma capacidade de resistência que os governos dos ‘grandes’ não podem pagar, sem se submeterem a um tremendo desgaste político perante a opinião pública de seus países. Há hoje, nas grandes democracias, uma verdadeira idiosincrasia ao envio de seus compatriotas a guerras exteriores, para lutar por causas que o povo não entende.”

Ainda com respeito à mesma estratégia, mas mais vocacionado agora para o teatro amazônico, assim colocava, no texto referido, o general Meira Mattos: “A nossa estratégia para a Amazônia, portanto, deverá se apoiar na constante manifestação de firmeza do Governo e da diplomacia, repelindo qualquer intenção internacionalista venha de onde vier, e na existência, ali, de uma força militar de dissuasão dispendo de armas e equipamentos modernos e de alta capacidade de treinamento para as ações na selva. Diz o escritor francês André Gluksmann (*Le discours de la guerre*) que a intenção da nação de resistir e a eficiência da força militar devem ser constantemente reveladas, para que o efeito de dissuasão se realize.”

Apresentamos, complementarmente, as seguintes recomendações para a explicitação, em diretrizes, de uma estratégia de ação diplomática e de defesa para o Brasil:

a) a participação do Brasil no Conselho de Segurança da ONU só faz sentido se o país for dotado de elementos de poder mais próximos daqueles com que contam os demais países que pertencem

a este fórum. Sem poder, corre-se o risco de não se ver o seu voto ou veto respeitado, ou pior, de ter o seu voto ou veto condicionado pelo poder alheio. Por isto, não pode abrir mão de ter o poder não-convencional, a menos que os outros, que o detenham, abram mão dele, dentro de uma política de desarmamento não-convencional pleno e sem restrições;

b) os conhecidos conjugados segurança e desenvolvimento necessitam ser transformados em um trinômio, pela anexação do conceito de justiça social. Em decorrência do seu atual estágio de retardatários, está claro que o Brasil deve priorizar seus gastos em desenvolvimento e assistência social *vis à vis* seus gastos com a segurança. Em função dessa priorização devem possuir Forças Armadas baratas. As Forças Armadas devem, portanto, ser intensivas em pessoal (o que afastaria, por critérios puramente técnicos, o término puro e simples do Serviço Militar Obrigatório - SMO)<sup>14</sup>. Devem também ser de índole defensiva, o que prioriza claramente as forças terrestres e o equipamento a ser desenvolvido, fabricado e utilizado. Entretanto, o avanço no projeto de desenvolvimento tem de vir acompanhado, no campo do armamento convencional, por uma progressiva capacitação de projeção de poder e da maior participação orçamentária para desenvolvimento e construção conjunta de meios aéreos e navais, como adiante será apresentado;

---

14 Quanto ao serviço militar obrigatório, cabe lembrar que sua existência interfere de modo diferenciado na estrutura das Forças Armadas. Existem diferenças significativas entre as três forças singulares. A Marinha de Guerra do Brasil e a Força Aérea Brasileira, por sua própria natureza, sempre tiveram efetivos compostos predominantemente por voluntários, ou seja, profissionais que, de forma geral, permaneciam na força respectiva por toda sua vida ativa. O Exército Brasileiro, ao contrário, requer uma proporção elevada de recrutados, especialmente no nível de praças. Com o crescimento da população nacional, o contingente de rapazes na faixa etária de 17-18 anos cresceu muito além das necessidades de complementação anual (rotativa) dos efetivos das três forças. Em consequência, a cada ano, são atualmente incorporado em todo o país, nos termos da legislação do Serviço Militar Obrigatório (SMO), cerca de 70.000 jovens, de um total de aproximadamente 1.700.000 jovens, sendo o restante dispensado por incapacidade ou como “excesso de contingente”.

c) o mecanismo do SMO<sup>15</sup>, contudo, precisa ser reformulado com urgência. Essa transformação se beneficiará da ainda inexistência de sua contestação, bem como das dificuldades econômicas que enfrenta enorme parcela da população. Essa reformulação deve buscar adaptar à realidade brasileira a concepção de Força Totalmente Voluntária (FTV), presente nos países do centro. Deve-se levar em conta, para tanto, as peculiaridades de cada força singular, que exigirão implementações distintas. Todavia, não se devem abandonar as funções que assumiu o SMO no Brasil: de difusão de valores cívicos e de princípios morais, num quadro estruturado de disciplina, e deve-se enfatizar agora o treinamento básico em atividades profissionalizantes. Todos esses objetivos poderão ser atingidos pela transformação do atual SMO em um “Serviço Cívico Integral” (SCI), com feição flexível e abrangendo os jovens de ambos os sexos na faixa etária de 17-18 anos. Esse SCI deve ser concebido de maneira a não prejudicar os estudos que estejam sendo realizados, através, por exemplo, de diversas formas de

---

15 A idéia de Serviço Cívico Integral (SCI) foi preliminarmente lançada em trabalho intitulado “A Defesa Nacional diante do Pós –Modernismo Militar”, apresentado no Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra pelo Embaixador Marcos Cortes. Ali ele coloca sua idéia: “Uma quota previamente determinada de convocados seria alocada nas atividades de cunho militar. Essa quota deveria ser numa proporção que a prática e o ritmo de implantação da concepção da Força Totalmente Voluntária iria indicar. O conjunto de jovens excedentes dessa quota, destinada ao serviço militar propriamente dito, receberia instrução básica de autêntica cidadania e seria aproveitado em serviços públicos, desde controle de trânsito em zonas escolares até trabalho em obras públicas e serviços à comunidade. No caso de jovens já engajados em carreiras civis ou profissões liberais, seu aproveitamento no SCI seria feito num contexto compatível com as mesmas. O Projeto Rondon, que teve grande êxito na ampliação dos conhecimentos práticos de centenas de rapazes e moças de nível universitário em áreas remotas do país, pode ser reativado, conjuntamente com universidades, como parte do SCI. Aliás, o esquema adotado no Projeto Rondon provavelmente mostrará, de modo convincente, a esses contingentes anuais de moças e rapazes as imensas oportunidades de atividade profissional que existem nos mais distantes rincões de nossa pátria. Poder-se-á assim criar um mecanismo auto-alimentado de melhor distribuição demográfica e de aumento do nível de emprego. Subsidiariamente, se originará um fluxo natural para desafogo das megalópolis brasileiras, com todas as mazelas decorrentes desse fenômeno social atual.”

parcelamento do tempo ou adiamento de prestação de serviço. A cada ano se estabeleceria uma quota compulsória para atender às necessidades das forças singulares, a ser preenchida preferencialmente por voluntários dentre os alistados. Em nossa opinião, a política de recrutamento para a FTV deve privilegiar o conscrito da zona rural, em especial o morador da região amazônica, uma vez que deverão ser creditados a esta importante área de nosso território, cerca de 50% da nossa base física, as prioridades dos planejamentos militares. A este deve ser dado o serviço militar em condições especiais próximas ao antigo tiro de guerra. O conscrito da zona rural deve ser treinado em operar o equipamento bélico na sua região. A retirada do conscrito da zona rural para o serviço militar em zonas urbanas ou sede de municípios tem sido responsável por parcela significativa do êxodo rural que, entre outras mazelas, diminui, inclusive, a capacidade de defesa territorial;

d) dentro das forças terrestres, ênfase especial deve ser concedida à preparação para guerra irregular, tanto sob a forma de operações de combate urbano quanto às operações na selva, principalmente em razão do teatro amazônico<sup>16</sup>. Portanto, torna-se necessário um novo ordenamento territorial para a colocação do dispositivo militar terrestre do Brasil. Deve-se considerar que é muito melhor para o defensor ter uma tropa permanentemente estabelecida na região a ser defendida do que ter que deslocar tropa para lá, por mais rápido que seja o seu deslocamento. O conhecimento do terreno é uma vantagem extremamente relevante. Daí porque é importante se ter uma política de ocupação militar para a Amazônia;

---

<sup>16</sup> Neste espaço a infantaria é que trafega com maior desenvoltura no teatro de operações e também é ali a de menor custo operativo e de melhor índice de custo/benefício.

e) dentro das forças aéreas e navais também deve ser dada ênfase ao teatro amazônico. Isto implica também uma nova distribuição dos dispositivos da Marinha e da Força Aérea, de forma a reforçar suas presenças no Nordeste e Norte do Brasil;<sup>17</sup>

f) o estudo de técnicas de guerra assimétrica<sup>18</sup> deve ser um dos objetivos centrais dos nossos centros de pensamento estratégico;

g) é necessário conscientizar-se de que, por mais barata que seja a linha de ação adotada, ela, ainda assim, custa dinheiro. Se o que se objetiva é mais segurança, deve haver mais recursos. Deve-se aumentar os gastos com Forças Armadas no Brasil, em termos de participação no PIB, de forma progressiva, até 3,5%, que é o valor médio adotado pelos países de mesma grandeza relativa que o Brasil. Este aumento deve ser feito de forma a que as despesas com a defesa se distribuam de modo a contemplar em 40% os gastos de custeio, 35% os gastos com novas aquisições de equipamento e 25% os gastos relativos ao desenvolvimento tecnológico;

h) a prioridade em termos de política industrial para a área de defesa deve, por um lado, estruturar múltiplas indústrias voltadas para as necessidades de *camping* e do campo nos pequenos centros urbanos imersos na área rural e, por outro, nas áreas urbanas mais desenvolvidas do país, de indústrias que desenvolvam atividades civis e militares vinculadas a mísseis guiados, como miniaturização eletrônica e mecânica, propelentes, explosivos, cartografia digitalizada e outras tecnologias. Só com autonomia estratégica, ou

---

17 É de fundamental importância proceder-se a um estudo sobre a distribuição dos efetivos militares em todo o território nacional. A atual distribuição do dispositivo militar parece estar desatualizada tanto em termos de efetivos, como espacialmente, das necessidades atuais da defesa nacional.

18 Guerra entre poderes de grande disparidade de influência. Há um estudo sobre o tema de minha autoria no número 3 da Revista de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra.

seja, com capacidade de produzirmos o necessário para nos defender, é que tem sentido falar-se em política de defesa;

i) é de fundamental importância revalorizar-se no Brasil a atividade militar. O militar deve ser visto como o cidadão em armas, o defensor da pátria, e não como o responsável pelo arbítrio, como parcela da mídia tenta ainda infundir. Nenhuma nação retira o mito e aura que cercam a função militar impunemente. A opinião pública tem de entender e ver com bons olhos a função militar e a mídia tem um importantíssimo papel neste processo;

j) assim, também, é de fundamental relevância valorizar-se a atividade de inteligência e a função do policial, defensor primeiro da ordem pública e da segurança interna e se priorizar a aplicação da justiça<sup>19</sup>; e

k) finalmente, é preciso conscientizar o que foi colocado no início deste texto: segurança é um estado assim como a defesa é um ato. Segurança tem o culto, o educado, frente ao inculto, pois, sabendo mais, tem mais condição de se defender melhor. Segurança tem o desenvolvido, pois tem mais meios para se defender. Segurança tem o mais rico, pois tem mais recursos para sustentar a sua defesa. Portanto, segurança é algo bem mais complexo e abrangente. Ao abandonar a terminologia, ao se envergonhar dela, tanto o Brasil como a Argentina cometem um grande erro, quaisquer que sejam as interpretações errôneas e exageros que possam ter ocorrido em percursos conjunturais do passado.

Compomos - o Brasil e os demais países do Mercosul ampliado, no momento, e com os demais países da América do Sul, em futuro

---

<sup>19</sup> A questão das polícias militares e de uma possível Guarda Nacional são questões importantes, e não se cingem exclusivamente à área policial. São temas vinculados à segurança nacional e à defesa.



próximo - um possível pólo de poder, dentro de uma concepção multifacetada, que não privilegia, exclusivamente, o viés geográfico e econômico, mas que contempla, também, na aglutinação que estamos realizando, aspectos culturais, políticos, sociais e que deve apresentar, também, compartilhamento de princípios e de concepção estratégica. Esta composição, contudo, tem sido feita em época de transição do sistema mundial, o que tem aumentado o grau de imprevisibilidade na evolução da situação estratégica.

É necessário, ao abordarmos o tema segurança e política de defesa, lembrarmos que a expectativa gerada por estes fatos e a vigília estratégica que se faz necessária requerem, também, uma polarização no campo militar. Esta polarização se dará naturalmente pela constituição de um pacto de defesa comum no âmbito do Mercosul ampliado e da América do Sul, no futuro. Urge, portanto, a montagem de um mecanismo comum de defesa: a Organização de Defesa do Mercosul ou, talvez, a Organização de Defesa da América do Sul.

Somos um país pacífico, mas somos um grande país que tem um projeto comum de constituição de uma ampla área de livre comércio e que quer cruzar o futuro vendo sua identidade nacional e sua soberania respeitada. Se não nos assegurarmos de um grau razoável de autonomia estratégica militar, não seremos merecedores do respeito dos aventureiros e ambiciosos que sempre existiram no mundo.

É inegável que nossas Forças Armadas se encontram desaparelhadas. A situação econômica do país não justifica tal estado de coisas, o que é explicado, contudo, pela situação financeira. Nos últimos cinquenta anos, a minoração de algumas deficiências fez-se de forma espasmódica, sem estar vinculada a nenhum planejamento de longo prazo, e sempre resultando de uma pequena melhoria do quadro financeiro. Disto resultou a postergação de projetos e o abandono de planos. As conseqüências são visíveis em

cada uma das forças singulares. O hiato militar do país é patente e visível a qualquer leigo. É necessário um planejamento de longo prazo para um novo aparelhamento de nossas Forças Armadas.

Este planejamento envolveria a necessidade de dotarmos as forças de recursos firmes, algo que só poderia se materializar mediante uma vinculação orçamentária clara de recursos para o Ministério da Defesa. Uma lei que vinculasse explicitamente parcela da arrecadação de municípios, estados e União para as atividades vinculadas à segurança e defesa é algo que parece ser indispensável para se vencer o atual estado de coisas. Esta é a única fórmula possível para a constituição de uma indústria brasileira de material bélico, pois só a certeza na disponibilidade de recursos é que poderia encaminhar o empresariado nacional a investir neste ramo de atividade.

Ao sul do Equador, tanto o Oceano Atlântico como o Pacífico são espaços de interesse para o Mercosul e devem ser conceituados como zonas de paz. Portanto, devemos exercer claro controle nas passagens interoceânicas, ao sul do equador. O Canal de Beagle, a passagem de Drake, o Estreito de Magalhães, o Cabo da Boa Esperança, o Pacífico Meridional, o Atlântico Sul e o estrangulamento do Atlântico, entre o nordeste do Brasil e o saliente da África, devem merecer especial atenção de nossas forças aéreas e navais.

Com o amplo espaço a ser defendido, portanto, o Brasil tem de possuir um eficiente sistema integrado de vigilância com radares. Fazem-se necessárias uma força terrestre de vigilância de toda a fronteira, uma força marítima que controle as extensas costas do subcontinente e uma força aérea que garanta a soberania em nossos espaços, que disponham de um sistema eficiente de apoio de comunicações e transportes, bem como uma massa de reserva, que contenham uma parcela estratégica de curto emprego e de alta mobilidade e que estejam localizadas em área central do nosso espaço continental e que deverão ter a capacidade de atender, rapidamente, a qualquer emergência.

Para o futuro próximo, os nossos compromissos com a ONU e a OEA obrigam-nos a manter forças adequadas e preparadas para as missões de paz, que tendem a ser cada vez mais freqüentes. A proteção de nosso espaço aéreo não pode ser descuidada: a tendência é aumentarem as ameaças de violação. Isto justifica a montagem de programas conjuntos de desenvolvimento e fabricação de mísseis e de aeronaves de combate e de transporte. Nosso imenso litoral e águas territoriais exigem uma força naval eficiente. O espaço marítimo a ser controlado requer a montagem de um sistema que permita a projeção conjunta de poder sobre esta vasta área. O desenvolvimento de forças de superfície e de submarinos para este espaço justifica o aparelhamento de nossos estaleiros de forma a prover autonomia estratégica.

O nosso maior objetivo, no futuro, deve ser o de aumentar a nossa autonomia estratégica. Cumpre, portanto, reativar as indústrias voltadas direta ou indiretamente para a aplicação militar e os centros de pesquisas a ela vocacionados.

Finalmente, sintetizando tudo que foi dito, a nossa análise prospectiva para a defesa do Brasil vê como ameaças principais, no futuro, as decorrentes de pressões internacionalistas, de fora do subcontinente sul-americano, que se anunciam como cada vez mais intensas, abrigando idéias de desrespeito à soberania nacional. Não se pode desprezar a preocupação de que essas pressões venham a contar com o apoio militar ostensivo ou velado de uma ou mais potências do chamado primeiro mundo, como ocorreu mais recentemente no episódio da Iugoslávia. Esta ameaça é, pelos indícios de que dispomos, nossa maior ameaça exógena. De forma endógena, todavia, existe a ameaça sempre presente de nos dividirem no subcontinente, para nos submeterem.

Como diz o já mencionado estrategista francês André Gluksmann, a maior vulnerabilidade dos chamados grandes está na opinião pública

de seus países, que rejeita, hoje, a hipótese de participação em guerras distantes, em terras desconhecidas, por causas que não entende. Contudo, para que esta vulnerabilidade seja potencializada, é mister que o país ameaçado de intervenção ofereça uma visível disposição de reagir pelas armas e revele possuir forças armadas capazes de vender caro sua derrota, desencorajando, assim, a expectativa de uma fácil vitória, sem sacrifícios de vida e de pesados ônus materiais. É a chamada estratégia de dissuasão ou dissuasão estratégica.

Todavia, para se manter um alto grau de ameaça dissuasória, três coisas são indispensáveis:

- vontade nacional de defender a nossa soberania;
- a existência de uma convincente força militar combinada (terrestre, naval e aérea); e
- autonomia estratégica.

A vontade nacional de resistir deve ser cultivada pelo estímulo à educação cívica. A juventude precisa ser reeducada no sentido de deter em alto grau orgulho nacional. Nossa diplomacia, em todos os fóruns, deve fazer ver e afirmar esta vontade.

A força militar dissuasória terá de revelar sua capacidade de durar na luta. Para isto, em termos de guerra convencional, teremos de apresentar, visivelmente, efetivos treinados e bem armados capazes de durar no combate, mesmo enfrentando adversários muito mais poderosos.

O armamento e o equipamento destinados a esta força dissuasória deverão ser fabricados no Brasil, tanto quanto possível, dentro de um planejamento, a fim de evitar embargos internacionais ao cumprimento de sua missão de defesa. A força dissuasória, para ser efetiva e durar na luta, precisará dispor de autonomia estratégica, isto é, capacidade operativa e autonomia logística.

É bom lembrar que a disponibilidade de armas não-convencionais fortalecerá sempre a ação diplomática. Não faz sentido falar em desarmamento unilateral. Isto só faz sentido para aqueles que perderam o entendimento das questões mundiais e acreditam em terminologia e discursos fabricados, sem nenhum respaldo racional, e ditos como sendo politicamente corretos.

Em Ushuaia, colocou-se o Mercosul ampliado (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) como zona livre de armas de destruição massiva, já que a preocupação era de natureza endógena e esta colocação era vista como elemento essencial para a paz na região. Um pacto de defesa comum torna a questão de defesa como exógena e possibilita a revisão da questão das armas de destruição massiva se a assimetria de poder, que a posse de tais armas traz, não for revogada do cenário mundial. Se acordos nos proibem, individualmente, de deter armas de destruição em massa, nada nos impede de forma conjunta, ou seja, no âmbito do Mercosul, de desenvolvê-las, caso o desarmamento pretendido, em âmbito mundial, fique, para sempre, na retórica.

Finalizando, face ao quadro internacional de incertezas que vislumbramos para o futuro, temos de mostrar, claramente, que somos capazes de vender caro a nossa soberania. Se assim o fizermos, sem dúvida, seremos capazes de preservar incólumes nossos patrimônios nacionais e a nossa identidade.

## BIBLIOGRAFIA

ABC. 1995. *Quem é quem no Mercosul?* Brasília, Ministério de Relações Exteriores.

ABREU, Florêncio Sérgio Lima. 1993. *Área Hemisférica de Livre Comércio*. Brasília, Ministério de Relações Exteriores.

ALMEIDA, A. J. (org.). 1997. *Mercosul: integração e impacto socioeconômico*. Petrópolis, Editora Vozes.

ALMEIDA, P. R.. 1992. *Mercosul: textos básicos*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

BRANDÃO, A.S. e PEREIRA, L. V.. 1996. *Mercosul: perspectivas de integração*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

BRAUDEL, Fernand. 1996. *Civilização material, economia e capitalismo*. Volume I - *As estruturas do cotidiano*. 1986. São Paulo, Martins Fontes Editora.

BRAUDEL, Fernand. 1996. *Civilização material, economia e capitalismo*. Volume II - *O jogo das trocas*. 1986. São Paulo, Martins Fontes Editora.

BRAUDEL, Fernand. 1996. *Civilização material, economia e capitalismo*. Volume III - *O tempo do mundo*. 1986. São Paulo, Martins Fontes Editora.

BRZEZINSKI, Zbiginiew. 1993. *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. New York, Scribner.CEPAL. 1997. Estudio económico de América Latina y el Caribe 1996-1997. Santiago, Naciones Unidas.

CERVO, A. L., BUENO, C.. 1992. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática.CORTES, Marcos H.. 2001. “A defesa nacional diante do pós-modernismo militar”. Site CEE?ESG ([www.esg.br/cee](http://www.esg.br/cee)).

CLAUSEWITZ, Carl. 1979. *Da guerra (1832-1834)*. Brasília, Martins Fontes.

COSTA, Darc. 1997. “Brasil: defesa do Estado”. Rio de Janeiro, CEBRES.GADDIS, John Lewis. 1982. *Strategies of Containment: a Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. New York, Oxford University Press.

GILPIN, R.. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, N.J., Princeton University Press. GONÇALVES, Reinaldo *et al.*. 1998. *A Nova economia mundial*. Rio de Janeiro, Editora Campus.

HEGEL, G.W.F.. 1940. *Principes de la Philosophie du Droit* (1821). Paris, Gallimard.

HEGEL, G.W.F.. 1986. *Introdução à Filosofia da História (1837)*. Rio de Janeiro, Editora Tecnoprint.

HEGEL, G.W.F.. 1992. *Enciclopédia das Ciências Filosóficas em Epítome*. (volumes I a III), Lisboa, Edições 70 Lda..

HEGEL, G.W.F.. 1992. *A Razão na História (1817)*. Lisboa, Edições 70 Lda.

HEYDTE, Friedrich August Von Der. 1990. *A guerra irregular moderna*. Rio de Janeiro, Bibliex.

HIRST, M.. 1990. *Argentina-Brasil: perspectivas comparativas y ejes de integración*. Buenos Aires, Editorial Tesis.

HOBBS. 1974. *Leviatã (1651)*. São Paulo, Abril Cultural.

HUMPHREYS, R. A.. 1946. *The Evolution of Modern Latin America*. Oxford, Clarendon Press.

HUNTINGTON, Samuel P.. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, Simon and Schuster.

IPSO – Instituto de Projetos e pesquisas sociais e tecnológicas (org). 1998. *A causa nacional - o futuro da Nação brasileira*. São Paulo, Editora Senac.

JAKOBSON, Ronan *et al.*. 1983. *Língua, discurso e sociedade*. São Paulo, Global Editora. KENNAN, George F.. 1951. *American Diplomacy, 1900-1950*. Chicago, University of Chicago.

KENNEDY, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict, 1500-2000*. New York, Random House.

KISSINGER, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York, Simon and Schuster.

LIMA REGO, Elba Cristina. Fevereiro de 1995. *O processo de constituição do Mercosul*. Rio de Janeiro, BNDES.LIST, F. 1983. *Sistema nacional de Economia Política*. Coleção Os economistas. São Paulo, Abril Cultural.

LODGE, J. 1993. *The European Community and the Challenge of the Future*. London, Pinter.

MACE, G. e THÉRIEN, J.P. 1991. *Foreign Policy & Regionalism Americas*. London, Lynne Rienner Publishers.

MALGRIDA, Carlos Badia. 1919. *El factor geográfico en la política sudamericana*. Madid, Establecimiento Tipografico de Jaime Ratés.

MAURO, Frederic. 1975. *Do Brasil à América*. São Paulo, Perspectiva S.A..

MEIRA MATTOS, C.. 1977. *A geopolítica e as projeções de poder*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.

MEIRA MATTOS, C.. 1980. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora.

MEIRA MATTOS, C.. 1984. *Geopolítica e trópicos*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército. Mercosul - textos básicos (Coleção Integração Regional). 1992. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

MORGENTHAU, Hans J.. 1951. *In Defense of the National Interest: a Critical Examination of American Foreign Policy*. New York, Knopf.



MORSE, R. M.. 1995. *O espelho do Próspero - cultura e idéias nas Américas*. São Paulo, Editora Schwarcz Ltda.

MYLTEKA, L. K.. 1992. *South-South Co-operation in a Global Perspective*. Paris, OECD.

NIEBUHR, R. e HEIMERT, A.. 1963. *A Nation so Conceived*. New York, Charles Scriber's Sons.

OHMAE, Keiniche. 1991. *The Boardless World, Power and Strategy in the Interlinked Economy*. NewYork, Harper Perennial.

OHMAE, Keiniche. 1995. *De L'État-Nation aux États-Régions*. Paris, Dunod.OMAN, C.. 1994. *Globalization and Regionalization, the Challenge for Developing Countries*. Paris, OECD.

PARLATINO. 1995. *Cuadernos del Parlatino n. 5, Seminario Mercosur-Venezuela*. São Paulo, Editora do Parlatino.

POITRAS, G.. 1990. *The Ordeal of Hegemony: the United States of Latin America*. Boulder, Colo., Westview Press.

RAMONET, Ignacio. 1998. *Geopolítica do caos*. Petrópolis, Editora Vozes.

RAPOSO, Amerino. 1992. *Dimensões da estratégia* (volumes I e II). Rio de Janeiro, BIBLIX.REICH, Robert. 1993. *O trabalho das nações*. São Paulo, Educator.RUFIN, J. C.. 1991. *L'Empire et les Nouveaux Barbares*. Paris, Éditions Jean Claude-Lattés.

RUSSELL, R.. 1992. *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires, FLACSO/GEL.

SCHWEIZER, Peter. 1994. *Victory*. New York, The Atlantic Monthly Press.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. 1996. *Profecias*.

SHANAHAN, E. W.. 1963. *South America: an Economy and Regional Geography*. London. SOMBART, Werner. 1932. *L'Apogée du Capitalisme (1928)*. Paris, Gallimard.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. 2001. "Brasil - Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico". Brasília, Revista Brasileira de Política Internacional, 44 (1): 55-68 (2001).

SPYKMAN, Nicholas J.. 1942. *America's Strategy in World Politics: the United States and the Balance of Power*. New York, Harcourt, Brace.

STRANGE, S.. 1988. *States and markets*. New York, Basil Blackwell.

TOURAINÉ, Marisol. 1995. *Le Bouleversement du Monde Géopolitique du XXI<sup>e</sup> Siècle*. Paris, Editions du Seuil.

TULCHIN, J.. 1990. *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*. Buenos Aires, Editora Planeta.

VAYSSIÈRE, Pierre. 1996. *L'Amérique Latine de 1890 à nos jours*. Paris, Hachette Supérieur.

ZEA, Leopoldo. 1995. *Fuentes de la Cultura Latinoamericana*. México, Fondo de Cultura Económica.



# O BRASIL DIANTE DOS DESAFIOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA

---

CLÓVIS BRIGAGÃO \*

## 1. A SITUAÇÃO INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA

Uma análise panorâmica sobre a atual situação da política internacional, em termos de grande estratégia, nos conduz ao entendimento sobre o caráter da potência hegemônica, os Estados Unidos da América, dentro do contexto dos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 e da guerra declarada unilateralmente contra o Iraque. Esses fatos determinam e explicam, em grande parte, as transformações do atual equilíbrio de poder nas relações internacionais.

Os EUA tornaram-se, após a queda da outra superpotência, a ex-URSS, e com o fim da Guerra Fria, a única nação no globo a deter, praticamente, todos os recursos de poder: o político-estratégico, o militar, o econômico, o financeiro, o tecnológico e o da comunicação virtual. Sua posição hegemônica o qualifica como uma poderosa força unipolar, o que determina a realidade política contemporânea. Por exemplo, para igualar o valor econômico do PIB dos EUA, teríamos que somar todos os outros PIBs das seis maiores economias mundiais. Um outro exemplo dessa superioridade: agrupando os gastos das maiores nações, em termos

---

\* Cientista político e especialista em assuntos de paz e segurança internacional, Diretor-Adjunto do Centro de Estudos das Américas da Universidade Cândido Mendes, Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Estratégias de Negociações Internacionais daquele Centro.

de seus orçamentos de defesa, elas não alcançam o montante gasto pelos EUA, que teriam hoje (com o novo orçamento do Governo Bush) mais de 52% dos gastos mundiais no item defesa.

Tal caracterização da superioridade hegemônica com unipolaridade não significa que uma se confunda completamente com a outra, ou seja, que dessa situação derive uma ordem de submissão automática ou imanente aos interesses globais dos EUA. Essa disjunção, se real, nos leva a pensar num tipo de arranjo em que as relações internacionais, face aos interesses e prioridades dos EUA, passam pela consideração de riscos dessa ação unilateral. Paradoxalmente, embora com todo esse poder, os EUA mostram-se hoje uma nação insegura e traumatizada<sup>1</sup>.

Mas esse cenário, no horizonte das próximas décadas, dependerá de como o funcionamento do ainda existente sistema de equilíbrio de poder irá evoluir, dependendo do empenho de candidatos a desafiar a hegemonia americana. A idéia da existência de potenciais candidatos (ou adversários) à superioridade estratégica dos EUA, no horizonte de médio prazo, parece ser não mais do que uma idéia força, uma expressão ideal de boa vontade. O que se vê, de fato, é a consolidação da posição dos EUA, como única superpotência, afirmando, no plano internacional, a convicção de seu unilateralismo, que não leva em conta as soberanias dos outros Estados nem a ONU.

No plano das instituições multilaterais antes do 11 de setembro, os Estados Unidos buscaram e lograram que sua ação, em termos de segurança, fosse respaldada (e até mesmo legitimada) pelo Conselho de Segurança da ONU. O tipo de resposta americana ao ataque do

---

<sup>1</sup> O ex-Secretário de Estado americano, Henry Kissinger, disse certa vez, numa metáfora, que os EUA eram como uma maçã que os outros povos desejariam comer e, diante da "fome de comer" a maçã, os EUA atacariam de volta...

11 de setembro e, mais tarde, na invasão unilateral do Iraque deflagrou uma reação desequilibrada do sistema multilateral (com preponderância no arranjo da aliança norte-atlântica de segurança que funcionou no período da Guerra Fria) e acabou impondo uma quarentena e um grave ajuste, no plano da institucionalidade política internacional. Vivemos, pois, uma situação inusitada da sobrevivência do multilateralismo, em crise, com a preeminência da unipolaridade unilateral da potência hegemônica americana.

## 2. O RELACIONAMENTO DO BRASIL COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

É tradição da política externa brasileira a aspiração - e ações - de autonomia em relação às grandes potências e, no caso particular, em relação aos EUA. A diplomacia do Barão do Rio Branco em manter com os EUA uma "aliança não-escrita", a política pendular de Vargas, o rompimento com o FMI, o projeto da OPA de Juscelino Kubitschek (mal-sucedido, mas que resultou na criação do BID), a política externa independente de J. Quadros e de João Goulart, a política de Geisel que resultou no rompimento do Acordo Militar com os EUA e sua política nuclear (com o acordo nuclear com a Alemanha), até os contenciosos comerciais dos últimos períodos dos governos democráticos do Brasil com os EUA podem expressar essa política de autonomia.

Nesse quadro de relacionamento com os EUA, a exceção deu-se no primeiro Governo militar, de Castelo Branco, com sua política de alinhamento automático e de fronteiras ideológicas, típicas da Guerra Fria. O relacionamento com os EUA representa, de fato, o maior desafio de nossa agenda internacional. No contexto das relações hemisféricas, entre Brasil e EUA, toda vez que o Brasil se dispuser a aumentar a sua aspiração de autonomia de poder e se revelar propenso a ter um maior destaque nas questões de segurança

e defesa (nas quais o Brasil é bastante limitado), acabaremos por nos indispor, com variados graus de conflito, com a superpotência.

No entanto, há que ser bastante realista e admitir que, no jogo das alianças externas, há uma percepção, por parte da comunidade brasileira de política externa, de que os EUA (assim como a Argentina) são vitais para os interesses do Brasil, ainda que também haja uma percepção de que o Brasil passe a atuar com maior desenvoltura no cenário internacional e, além de ser um global trader, venha a aspirar ser um *global actor*<sup>2</sup>.

No contexto do pós-11 de setembro, os interesses brasileiros sofreram impacto negativo - embora o terrorismo merecesse e mereça resposta à altura de sua natureza -, dado que os nossos tradicionais interesses, como comércio e desenvolvimento, entre outros, cederam seus espaços para as questões de segurança e de combate ao terrorismo. O governo Bush, ao buscar apoio do Congresso para as negociações comerciais, regional (Alca) e multilateral (OMC), procurou associá-las ao combate ao terrorismo. O Brasil não se eximiu de adotar medidas contra o terrorismo (ao recorrer ao TIAR no âmbito da OEA) e o crime transnacional, reforçando a sua própria segurança, tornando prioritária a cláusula democrática na região e dando sua contribuição à agenda positiva global.

Por outro lado, o esforço deliberado para diversificar os nossos interesses não impede que possamos compartilhar uma gama diversificada de pontos de vista e valores com os EUA, existindo áreas de convergência, sem que tenhamos que nos alinhar automaticamente

---

<sup>2</sup> Extremamente oportuno o estudo-pesquisa "A Agenda internacional do Brasil - um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa", elaborado por Amaury de Souza, por encomenda do CEBRI, Rio de Janeiro, 2002, 110 ps. Ver especialmente o capítulo "Segurança e política internacional", pp. 67-84, que deveria ser uma referência para o Ministério da Defesa em seu empenho de formulação do novo pensamento estratégico brasileiro.

aos interesses globais dos EUA: podemos seguir um curso de não recusar tudo nem o de aceitar tudo. Entre os pontos convergentes da agenda bilateral de segurança e defesa, podemos citar a Tríplice Fronteira, a cooperação no combate à lavagem de dinheiro (instalação do escritório do Tesouro Americano junto ao Consulado-Geral dos EUA em São Paulo), bem como a execução do SIVAM.

Três outros pontos da agenda bilateral: 1) a recusa da Comissão de Relações Exteriores e Defesa do Senado de avaliar o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, que daria aos EUA o uso da Base Aeroespacial de Alcântara, acordo agora realizado com a Ucrânia; 2) o empenho dos EUA em promover a saída do Embaixador Bustani da OPAQ, com base em alegações infundadas de má administração do organismo pelo diplomata brasileiro; 3) o Plan Colombia, iniciativa do governo colombiano para combater o narcotráfico, com irrestrito apoio financeiro e militar dos EUA, visto pelo Brasil como uma militarização da região.

A atual agenda multilateral, com a unipolaridade exacerbada do governo Bush, tende a provocar tensões entre os dois países, como se vê no encaminhamento da ALCA e nas negociações do comércio multilateral na OMC. Na hierarquia de ameaças aos interesses nacionais brasileiros, destaca-se o poder econômico e militar americano, pois a densa rede de interesses comerciais, financeiros, tecnológicos e militares entre o Brasil e os EUA, constantemente ativada por contatos de lado a lado, longe de afastar, acentua os temores da presença hegemônica americana na política hemisférica.

### 3. OS COMPROMISSOS DO BRASIL EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA

Aspirando a tornar-se uma grande potência - no período militar, especialmente no governo Geisel -, o Brasil moveu-se na política de



segurança internacional enfrentando riscos, desconfianças e críticas (como o programa nuclear paralelo, a recusa de assinar os regimes de não-proliferação etc.). O Brasil sempre foi crítico ao TNP (Tratado de Não-Proliferação de Armas Atômicas), considerando-o como discriminatório e como promotor do congelamento do poder mundial, impondo obrigações e direitos diferenciados, contrários ao princípio da igualdade soberana dos Estados.

Já no período democrático, o Brasil fez um esforço para inserir-se em quase todos os regimes de não-proliferação de armas de destruição de massas e para participar - como interlocutor válido e confiável - no processo decisório da política internacional para a manutenção e construção da paz e da segurança coletiva. É sabido o compromisso do Brasil com os princípios da ONU para a promoção da paz e da segurança internacional, assim como nossa posição contrária à corrida armamentista e à proliferação das armas de destruição em massa. Nossa Constituição de 1988, artigo 21, proíbe o uso da energia nuclear para fins que não sejam exclusivamente pacíficos, renunciando ao uso de armas nucleares.

Hoje o Brasil dispõe de um respeitável acervo nesta área, a começar pela construção de mecanismos de confiança mútua *sui generis* com a Argentina, desde 1991, com a criação da ABACC (Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares), sobre salvaguardas dos materiais nucleares dos dois países, e a instituição do acordo quatripartite de salvaguardas entre Brasil, Argentina, ABACC e a AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica). Tal estrutura representou uma demonstração cabal a toda comunidade internacional de nossa confiabilidade e disposição de aderir ao regime de não-proliferação nuclear.

Após essa arquitetura regional de segurança, o Brasil, mesmo considerando o TNP discriminatório, depositou seu instrumento

de adesão (setembro de 1998). Nossa inserção nesse sentido foi uma forma civil e democrática de fazer as pazes e associar-nos às negociações e aos benefícios dos regimes de não-proliferação e de desarmamento. O Brasil assinou e ratificou o CTBT (Tratado da Proibição Completa dos Testes Nucleares, em julho de 1998) e passou a atuar na Comissão Preparatória da futura organização, integrando o Grupo de Supridores Nucleares que coordena as políticas de exportações de bens e equipamentos nucleares. Em 1996, o Brasil apresentou projetos de resolução na ONU, reconhecendo o estatuto de desnuclearização criado pelas quatro Zonas Desnuclearizadas (Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok e Pelindaba), dentro do quadro geral de desarmamento, associando-se à Coalizão da Nova Agenda com a Declaração em direção a um Mundo Livre de Armas Nucleares.

Quanto às armas químicas, o Brasil é membro originário da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), criada em abril de 1997, que é encarregada de acompanhar a implementação da Convenção (93) e prevê a eliminação de toda classe de armas químicas de forma universal, abrangente, não-discriminatória e verificável. A OPAQ foi presidida por um diplomata brasileiro, o Embaixador José M. Bustani, que, mais tarde, sofreu uma vergonhosa pressão dos EUA e teve que sair. Com relação à Convenção para a Proibição de Armas Biológicas, o Brasil é integrante desde 1973 e ativo participante nas discussões sobre o fortalecimento e a criação de um sistema de verificação do cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados, ainda mais diante da possibilidade de grupos utilizarem armas biológicas e bacteriológicas.

Finalmente, o tema dos mísseis transportadores de armas de destruição em massa. O Programa Espacial Brasileiro que visa construir o Veículo Lançador de Satélite (VLS) sofreu restrições

com base nas regras do MCTR (Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis), pelo uso de tecnologias sensíveis. Mas os compromissos do Brasil na área da não-proliferação foram estendidos, em 1995, ao campo do VLS e o país aderiu ao MCTR, com acesso ao comércio de tecnologias sensíveis e aos fluxos internacionais de intercâmbio dessas tecnologias para fins pacíficos.

O Brasil, desde que a democracia passou a vigorar no país, aderiu a todos os mecanismos e regimes internacionais e regionais de não-proliferação. Alguns fatores estratégicos combinados propiciaram a percepção brasileira das vantagens - e das responsabilidades - de ser integrante da segurança internacional. O Brasil, a partir daí, assumiu maior responsabilidade e liderança regional, bem como maior projeção internacional, como alicerce de sua postura mais transparente, incisiva e multilateral da política externa, bem como da construção de sua política de defesa.

No que se diz respeito à política de defesa, estreitamente relacionada à política externa, há uma intensificação das relações na América do Sul, como a reunião dos Ministros da Defesa dos países sul-americanos (abril 2003), com identidade política e estratégica própria em relação à paz e à democracia.

#### 4. AS FORÇAS ARMADAS E A PROJEÇÃO DO PAÍS NO EXTERIOR

O fato mais destacado na questão das Forças Armadas é, na esfera político-institucional, a criação do Ministério da Defesa (1999), que contou com um projeto de Política de Defesa Nacional (1996), no sentido de promover a integração das capacidades das Forças Singulares para a ação conjunta da defesa. Após longa tradição de intervir no jogo político nacional, cujo ápice foi o regime militar de 1964-1984, as Forças Armadas são

hoje uma instituição que está afinada com o compromisso democrático da nação e imbuída de um espírito de profissionalização na defesa do Brasil.

Destacaria aqui alguns pontos que considero importantes para a atualização das Forças Armadas em relação à Política Nacional de Defesa (e estas Reuniões são parte dos esforços para a sua implementação). Em primeiro lugar, o Brasil não se vê diante de ameaças externas de outros Estados e tem um entorno regional em que vive em paz com todos os seus vizinhos, sem uma perspectiva de mudança desse quadro num futuro previsível.

Hoje, diante dos crimes transnacionais, as ameaças desse tipo (drogas, lavagem de dinheiro, terrorismo, contrabando etc.), o tratamento mais adequado, em minha opinião, seria de ordem pública, com a efetiva ação da polícia federal e os demais aparatos policiais dos Estados da Federação. Certamente que para o provimento da ordem pública deve-se contar plenamente com o apoio da inteligência nacional (inclusive com apoio logístico das Forças Armadas em áreas de fronteiras) e internacional<sup>3</sup>.

Um segundo ponto está relacionado com a idéia de um projeto de Força Integrado para a defesa do Brasil. Naturalmente que cada Força Singular tem suas capacidades operacionais e de competência, mas, na perspectiva de um projeto de Forças integrado, elas não dispõem per se de capacidades para resolver a questão da defesa

---

<sup>3</sup> Da mesma maneira, não creio na eficácia da "ação social" por parte das Forças Armadas, uma vez que, bem preparadas organicamente e integradas para a defesa externa da nação, toda a questão das políticas sociais deve ser, exclusivamente, de natureza civil, com a competência das agências públicas orientadas para esses fins, contando com o apoio decisivo do empresariado e da sociedade civil, como é o caso do Programa Fome Zero e dos demais programas sociais do governo Lula. No meu entendimento, uma estrutura bem preparada e integrada de Defesa já é um índice para a maior destreza e capacitação da nação brasileira, inclusive na premente questão social.

integrada. O Ministério da Defesa é portanto o centro por excelência dessa política integrada de defesa, articulando as Forças Singulares para o esforço dessa integração. Essa questão é crucial para o Brasil no contexto dos desafios regionais e internacionais. O ponto crítico, em nosso entendimento, é ainda a falta de estrutura organizacional e de gestão das Forças Armadas, tanto na capacitação intelectual como na modernização tecnológica, para a consecução dos objetivos integradores da política nacional de defesa<sup>4</sup>.

O terceiro ponto está diretamente relacionado com o segundo ponto e é, por sua dimensão, fundamental para a projeção no exterior de nossas capacidades de defesa e segurança. Trata-se da consolidação do orçamento integrado da defesa, como medida de alocação racional de recursos bastante escassos. Não se trata da problemática de condicionar o orçamento da defesa às necessidades imperiosas da área social e do desenvolvimento. Trata-se, sim, de uma implantação de um orçamento da Defesa - e não de partes singulares em competição - como condição inescapável do projeto de Força integrado que dê substância à Política Nacional de Defesa.

O quarto e último ponto, acompanhando a convergência crescente da integração da América do Sul, especialmente do Mercosul, e diante das ameaças do sistema internacional - globais bem como as de natureza

---

<sup>4</sup> O estudo realizado por Amaury de Souza, já citado, interpreta as respostas dos entrevistados (Poder Executivo e Legislativo, líderes empresariais, sindicais e de ONGs, empresários, acadêmicos e jornalistas): 93% optam por investimentos na capacitação intelectual, que reforcem e viabilizem o cumprimento de diferentes tipos de missões; 43% consideram essa opção como de extrema importância. O segundo item, integração estratégica das forças singulares sob o comando do Ministério da Defesa, recebeu 39% das respostas e o terceiro item, com 27%, trata-se do investimento na modernização tecnológica das Forças Armadas. Como sugestão, em relação ao item capacitação intelectual das Forças Armadas, creio ser imperiosa a criação de um Centro de Estudos da Defesa, na órbita do Ministério da Defesa, constituído de militares, diplomatas, acadêmicos e outros profissionais afins e onde, além de estudos e pesquisas dos assuntos estratégicos, de defesa e de segurança internacional, também se incluam os estudos e pesquisas da paz, na visão brasileira.

difusa e transacionais -, seria otimizar os recursos de defesa e segurança, construindo mecanismos de cooperação e ação coordenada (além dos exercícios de Forças Singulares já existentes) das políticas de defesa regional, da mesma forma que se construiu a concertação entre Brasil e Argentina na área nuclear.

##### 5. AS “NOVAS AMEAÇAS”, INCLUSIVE AS DE NATUREZA VIRTUAL

Tradicionalmente, as ameaças à paz e à segurança internacional tiveram como origem os conflitos inter-estatais, que ainda constituem as ameaças mais visíveis nas relações internacionais. No entanto, nas últimas décadas do século XX, acelerou-se de forma espantosa o processo denominado globalização, por meio da aceleração das inovações tecnológicas, da intensificação dos fluxos financeiros transfronteiriços (mormente os de caráter especulativo), da profunda reorganização da estrutura produtiva, do aumento do comércio internacional e de novos arranjos regionais de caráter supranacional. Essa transformação abala e causa fracionamento das sociedades nacionais, de seus valores e identidades. Enquanto a globalização dilui fronteiras nacionais, por outro lado a fragmentação vai no sentido contrário e impulsiona distanciamentos entre grupos e nações.

Os conflitos do pós-Guerra Fria assumem esse caráter e parecem desconstruir o entendimento tradicional da segurança internacional - criada para a proteção contra ameaças militares e das fronteiras entre Estados -, tornando-a vulnerável e fazendo-a perder grande parte de seu sentido. As novas dimensões da segurança começam a ser estudadas do ponto de vista de seus impactos. São as novas denominações de segurança: a segurança econômica, segurança ambiental, segurança democrática, segurança humana, segurança do Direito etc.

São as novas ameaças provenientes de redes transnacionais do crime organizado, do narcotráfico, do terrorismo, das transações financeiras, dos impactos ambientais transfronteiriços que provocam conflitos etc., etc.. Com as novas ameaças surgem também novos riscos, os chamados novos temas globais, como a proliferação das armas de destruição em massa (que podem estar em mãos de grupos radicais e de terroristas), as mudanças climáticas provocadas pelo efeito estufa, as epidemias como a Aids, ondas de migrações e refugiados, oriundas de conflitos étnicos, religiosos, situações de miséria e de violações de direitos humanos.

O Brasil, por tradição e por sua geografia, esteve relativamente distante dos principais eixos de tensão e conflitos internacionais. Pacífico por tradição, o Brasil, contudo, não está mais imune a essas novas ameaças e trata de adaptar-se, reorientando não só sua política externa, mas também seus esforços de segurança e defesa. Fato novo no Brasil<sup>5</sup> em relação a essas novas ameaças é a crescente tomada de consciência e participação da sociedade: Congresso, partidos políticos, empresários, entidades universitárias e grupos acadêmicos, ONGs, movimentos associativos, comunidades de artistas, fundações etc. começam a tomar parte mais ativa e, até mesmo, a definir algumas pautas da agenda internacional brasileira tanto na política externa como, mais modestamente, na política de defesa e segurança.

## 6 . A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS MISSÕES DE PAZ

Um destaque que figura na Política de Defesa Nacional (1996) como iniciativa que faz projetar o Brasil como interlocutor válido na

---

<sup>5</sup> Há hoje no mundo a cristalização de uma consciência universal que não tolera mais o recurso à guerra, salvo em casos extremos e com o aval da ONU, para a solução das questões entre nações e povos.

política internacional é a contribuição para a manutenção da paz e da segurança coletiva. Os instrumentos mais tradicionais de segurança com base na concepção do hemisfério como unidade geopolítica, como o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), estão defasados para impedir atitudes unilaterais ou resolver conflitos com potências estrangeiras, como foi a Guerra das Malvinas. Nesse sentido, o Brasil tem certa relutância em depender exclusivamente desses mecanismos e prefere os mecanismos multilaterais, do tipo coletivo da OEA e da ONU, dentro das regras do Direito Internacional.

É dentro dessa concepção que o Brasil participa, como um dos dez maiores contribuidores, das Missões Internacionais de Paz da ONU<sup>6</sup>, e isso representa uma afirmação de maturidade e parte de um posicionamento quanto à cooperação internacional. A atuação da política externa - e agora da política de defesa - do Brasil é consistente à luz dos princípios da igualdade das nações e do apoio a soluções pacíficas. Claramente, o Brasil privilegia regiões prioritárias de sua política externa, como a América Latina e a África, entorno pacífico de sua vizinhança.

O Brasil, ao longo da história das Missões de Paz, tem preferido as ações consentidas, mas tem apoiado missões coercitivas em tempos mais recentes, entendendo tal posicionamento como reforço de uma agenda multilateral em questões de paz e segurança. Trata-se de um ajuste amadurecido que favorece a segurança coletiva, e o Brasil não tem demonstrado maior interesse em participações simplesmente simbólicas ou midiáticas. Mesmo quando a participação seja limitada em termos

---

<sup>6</sup> Ver o estudo do Ten.-Cel. do Exército Sérgio Luis Aguillar, "As Forças de Paz do Brasil: um balanço", em Brigagão, C. e Proença Jr., Domicio (orgs.). *O Brasil e o mundo - novas visões*. Rio de Janeiro, Francisco Alves/FKA, 2002, pp. 363-446, que faz uma revisão histórica da participação do Brasil em Missões de Paz de 1948 até os dias atuais.



de quantidade, o Brasil optou e opta por uma participação de qualidade. Nos tempos atuais, com a implantação do Ministério da Defesa, o país tem tido uma certa relutância em participar de missões, e sua decisão em participar da missão do Timor Leste poder ser explicado como sendo muito peculiar e baseado num grande esforço.

A aspiração Brasil para ocupar um lugar no Conselho de Segurança da ONU representará ter uma mais consistente e permanente participação, e, mesmo que o Brasil participe no Grupo de Amigos da Ação Rápida na ONU (Friends of Rapid Deployment), decisão de nossa diplomacia, o fato é que o Brasil tem limitações consideráveis que nos impedem de assumir um compromisso nessa área. Nosso perfil é prejudicado pela limitação de meios para a ação e os presumidos altos custos continuam sendo uma justificativa que limita uma maior presença brasileira. Mas sabe-se que os gastos envolvidos com as Missões de Paz são devolvidos pela ONU, dentro de tabela fixa, com a cotização entre todos os Estados-membros. O argumento do custo tem alguma validade em relação ao fluxo de caixa, de baixa credibilidade dada a dimensão da balança comercial brasileira, ou, ainda, na questão da dívida e abandono dos equipamentos suplementares, fora da contabilidade da ONU, de uso exclusivo brasileiro, o que não parece ter sido o caso em qualquer instância passada. A persistência da justificativa do custo é, assim, um fato que desafia o que se obtém pela análise dos fatos disponíveis.

## BIBLIOGRAFIA

AGUILAR, Sérgio Luis Cruz. "As Forças de Paz do Brasil: balanço", em Brigarão, C. e Proença Jr., Domínio (UFGS), *O Brasil e o mundo - novas visões*. Rio de Janeiro, Francisco Alves/FKA, 2002, pp. 363-446.

BARBOSA, Rubens A.. "Os ataques de 11 de setembro e as percepções dos EUA em relação à ordem mundial e à globalização". Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 9 de maio de 2002.

BRIGAGÃO, Clóvis e Proença Jr., Domício. *Concertação múltipla - inserção internacional de segurança do Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves/FKA, 2002.

BRIGAGÃO, Clóvis. "Proliferação e controle das armas de destruição em massa - ponto de vista do Brasil". Seminário Franco-Brasileiro, "Diálogo sobre questões de defesa e segurança", Cátedra Mercosul, Instituto de Estudos Políticos de Paris, 27-28 de Outubro de 2000.

CEBRI, "Relatório - 'Força-Tarefa Independente sobre os Estados Unidos da América'". Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 27 de agosto de 2002.

PROENÇA JR., Domício. "Contexto, ciência e desafios: o Brasil diante da defesa e Ssegurança". Texto apresentado no "Ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança", primeira rodada de debates ("Evolução do Pensamento Brasileiro em material de sefesa e segurança - uma estratégia para o Brasil"), Ministério da Defesa, Centro General Ernany Ayrosa, 13-14 de setembro de 2003. [Nota dos organizadores: O texto consta do primeiro volume da presente coleção.]

SOUZA, Amaury de. "A agenda internacional do Brasil: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa". Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, realizada entre final de 2000 e marco de 2001 e apresentada em 2001.

VIEGAS FILHO, José. Intervenção do Senhor Ministro de Estado de Defesa, JoséViegas Filho, na Comissão de Relações

Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados. Brasília, 14 de maio de 2003.

VIEGAS FILHO, José. Aula Inaugural do Senhor Ministro da Defesa, José Viegas Filho, na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 19 de março de 2003.

**O BRASIL DIANTE DOS DESAFIOS INTERNACIONAIS  
EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA:  
UM ENFOQUE HEMISFÉRICO**

---

ELIÉZER RIZZO DE OLIVEIRA \*

Gostaria de formular três explicações preliminares na abertura destas notas. A primeira diz respeito às condições de elaboração deste documento. Fiquei muito honrado com o convite do Ministro José Viegas Filho para participar como debatedor nesta terceira rodada do processo de revisão do pensamento estratégico do nosso país. No início desta semana, quando eu estava concluindo a palestra “A Defesa Nacional como política pública”, que apresentei no Ministério da Defesa no dia 3.11, o convite, transmitido pelo Ministro José Roberto Almeida Pinto, criou-me um problema que seguramente transparece nestas notas: o tempo exíguo para consultar fontes e autores e, sobretudo, para organizar e aprofundar uma reflexão pessoal. Assim, procurei dar conta desta tarefa com dedicação, mas muito pressionado pelo tempo. Apresento o resultado a este fórum, contando com a compreensão de todos os participantes. A segunda refere-se à abrangência destas notas: preferi restringi-las ao âmbito hemisférico, com ênfase na América do Sul, pois aí se abrem ao Brasil as oportunidades e os desafios mais destacados. A terceira explicação diz respeito à palavra “desafios”. Adotei a ótica do verbo “desafiar”: ou seja, instigar, estimular, provocar, segundo o *Aurélio*. Em conseqüência, apresentarei ao final algumas sugestões que se inscrevem nesta perspectiva.

---

\* Professor do Núcleo de Estudos Estratégicos da Universidade Estadual de Campinas.

Duas das principais estruturas de Defesa e Segurança criadas pelos Estados Unidos, ao longo da competição estratégica global com a União Soviética, acham-se em expansão (OTAN) ou em crise de identidade e de propósitos (TIAR). Extinto o Pacto de Varsóvia em razão do fim da Guerra Fria, as duas citadas estruturas de caráter estratégico e outras de caráter multilateral (OEA) ou econômico (Banco Mundial, FMI, OMC) continuam a servir ao protagonismo hegemônico dos Estados Unidos. Não se deve entender “hegemônico” como a imposição pura e simples (que tende a não ocorrer entre aliados), mas como a capacidade de que a superpotência é dotada para obter a prevalência dos seus interesses maiores através de mecanismos diplomáticos, militares, econômicos, financeiros, multilaterais etc., pressupondo-se concessões em maior ou menor profundidade e abrangência. Portanto, a hegemonia implica tanto a imposição quanto a concordância de outros atores estatais, quaisquer que sejam o grau e a natureza da submissão.

Os itens da agenda de Segurança e Defesa do hemisfério traduzem objetivos e conceitos indissociáveis do protagonismo referido. Se não tem sido possível ao nosso país dissociar-se de tais conceitos e objetivos (momentos houve nos quais se associou integralmente, como nos primórdios do regime de 1964), ele tem sido capaz, no entanto, de não os levar na conta desejada pelos Estados Unidos, adaptando-os à sua própria perspectiva estratégica.

Assim, dois temas se associam neste contexto: o unilateralismo americano e sua Estratégia de Segurança Nacional, que se explicam tanto pelos seus efeitos internos aos Estados Unidos quanto pela destinação de exercer uma liderança sem paralelo no plano mundial<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Oliveiros S. Ferreira identifica propósitos eleitorais para as eleições legislativas e para a corrida presidencial em direção à Casa Branca (“continuidade no poder”), ao lado do instrumento estratégico

Porém, em que pese seu vigor, esta estratégia não é inteiramente nova. É, sim, inovadora no seu radicalismo, mas seus conceitos mais destacados já se encontravam em estratégias anteriores.

Os Estados Unidos realizam a guerra contra o Iraque, expressão de sua agenda intervencionista de segurança global, sem a concordância do Conselho de Segurança da ONU<sup>2</sup>. O unilateralismo norteamericano – que constitui um dado efetivo da ordem mundial e hemisférica e um risco para a consolidação dos regimes democráticos – vinha-se constituindo ao longo das últimas décadas, tendo-se traduzido em intervenções militares em países frágeis deste hemisfério e no estabelecimento de acordos bilaterais através dos quais os Estados Unidos estão firmando raízes militares na Colômbia e em outros países da América do Sul. Na percepção do Exército Brasileiro (palestra do General Rui Monarca na segunda rodada<sup>3</sup>), as bases militares que os Estados Unidos construíram recentemente em alguns dos nossos vizinhos constituem um alerta, senão um claro risco para a segurança e a defesa do Brasil.

No seu recente e brilhante livro, que o confirma como um dos pensadores mais importantes e atuantes no nosso país nas matérias que nos reúnem neste colóquio, o Almirante Mario Cesar Flores

---

na ordem internacional. FERREIRA, Oliveira S. “O Estado nacional e o império”. In: REBELO, Aldo, FERNANDES, Luís & CARDIM, Carlos Henrique (org). *Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI*. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003, 439 p. (Série Ação Parlamentar: 218).

<sup>2</sup> Fernandes considera que os Estados Unidos desenvolveram três estratégias a partir do fim da Guerra Fria: a “nova ordem mundial”, que teria o “núcleo ordenador” principalmente no Conselho de Segurança da ONU; a imposição à força de medidas à margem do CS/ONU (casos da Iugoslávia e dos ataques contra o Iraque no meio da década de 1990, com a oposição da Rússia, China, União Européia, Japão e Índia); e, finalmente, a “agenda de segurança global”, que se traduz na guerra contra o Afeganistão (ainda não ocorrerá a guerra em curso contra o Iraque) e nas ações contra Cuba e Venezuela, dentre outros mecanismos. FERNANDES, Luís. “A reconfiguração da ordem mundial no início do século XXI: uma nova era de unilateralismo intervencionista?” In: REBELO, Aldo, FERNANDES, Luís & CARDIM, Carlos Henrique (org). *Obra citada*. p. 79-81. [p. 74-118].

<sup>3</sup> Nota dos organizadores: O texto consta do primeiro volume da presente coleção.

postula que “as guerras generalizadas, que se estendem pelo mundo, protagonizadas por grandes potências liderando blocos em confronto, [...] serão improváveis no futuro imaginável”; e que “a ordem tutelada pelas maiores potências, sob a hegemonia dos Estados Unidos, cujo imenso poder militar é o fiador da estabilidade daquela ordem, assegura a paz entre elas e para elas...”. Compartilhamos desta hipótese sobre a improbabilidade de conflito bélico entre as potências de primeiro nível. Compartilhamos igualmente – porém, com um grau considerável de alerta – da hipótese relativa à América do Sul: o autor considera implausível a ocorrência de conflitos clássicos entre Estados, mas seriam plausíveis conflitos “irregulares, sejam eles conflitos internos político-ideológicos ou simplesmente resultantes da criminalidade transnacional organizada (drogas, contrabando, mesmo de armas, terrorismo)...”<sup>4</sup> Acrescentamos que, associado a este quadro, vigora um esquema de consultas, estruturas e atividades militares e diplomáticas que contribuiriam para a estabilidade da região.

O Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa consideram a situação estratégica da América do Sul como de baixa intensidade de conflitos. Contudo, nossa hipótese identifica uma alta probabilidade de desestabilização. Nas décadas anteriores, houve Estados que estiveram à beira de conflitos clássicos (Argentina e Chile); outros, de guerra civil e processos de mudança revolucionária: Bolívia, Peru, Equador e, de modo recorrente, Colômbia; pendências territoriais permanecem entre o Chile e a Bolívia, que não mantêm relações diplomáticas. De todas as situações, a mais grave é a colombiana. Em primeiro lugar, porque não se vislumbra uma saída militar ou política de curto prazo. Vigora como que um empate

---

<sup>4</sup> Flores, Mario Cesar. *Reflexões estratégicas. Repensando a Defesa Nacional*. São Paulo, Realizações, 2002, p. 19 e 21.

estratégico entre as Forças Armadas e as FARC, com espaço para a ação de forças paramilitares sumamente violentas. A associação entre a guerrilha marxista e o narcotráfico traduz-se não apenas (a) no controle físico, material e militar de um terço do território nacional, mas (b) na capacidade de ação altamente destrutiva nos outros dois terços (seqüestros, terrorismo, assassinatos, criminalidade, lavagem de dinheiro, desmoralização do sistema legal) e (c) na produção de reflexos diretos no Brasil, em razão do recurso à nossa área amazônica como refúgio, fonte de provisões, transação de armas e de drogas ilegais.

Há uma relação estreita entre este esquema e o narcotráfico em nosso país. A nosso ver, o Brasil deve preparar-se para o agravamento desta situação, pois a permanente irresolução do conflito interno no país vizinho contém o potencial de transbordamento para o Brasil e outros países da região. Sem uma ação política regional eficaz, extremamente difícil por certo, tenderá a agravar-se a situação colombiana com previsíveis efeitos destabilizadores.

Se a situação colombiana parece marcar-se por uma certa paralisia (ainda que momentânea), pois não se verificam progressos para uma solução política e militar da guerra, o Brasil parece cultivar uma expectativa sem movimento (exceto quanto à defesa da Amazônia). De um lado, negou-se a participar com os Estados Unidos em seu envolvimento militar no país vizinho; de outro, não se empenha na constituição de uma alternativa militar à presença americana, qualquer que seja o organismo patrocinador.

Tendo esta situação como pano de fundo, será oportuno que o Brasil reveja a tese da estabilidade estratégica do nosso entorno regional (há dados que apontam nesta direção, efetivamente), que se faz acompanhar da tese de que a América do Sul possui identidade



estratégica própria. Tais teses constam de documentos diplomáticos, pronunciamentos presidenciais e pronunciamentos de ministros da Defesa, às quais se deve acrescentar a tese da liderança brasileira neste contexto estratégico. Na verdade, toda a América do Sul - inclusive os países com estabilidade política - contém um potencial de vulnerabilidade em razão de *fatores sociológicos* que estão a merecer a ação emergencial e eficaz de políticas públicas, tais como a fome, conflitos étnicos, a pobreza extrema, delitos transnacionais, e também de fatores *propriamente institucionais*, tais como a fragilidade de alguns sistemas democráticos da região. Considere-se ainda a incapacidade de boa parte dos países (tem sido o caso do Brasil) para enfrentar eficazmente a pobreza e a exclusão social.

Instabilidade política não se resolve com emprego militar, nem este emprego deve constituir a totalidade das preocupações estratégicas. No entanto, a probabilidade de que o emprego militar venha a ser indispensável tem sugerido iniciativas conceituais e políticas na direção da constituição de estrutura(s) sub-regional(is) de segurança e defesa. Na primeira rodada deste processo de renovação do pensamento estratégico, Hélio Jaguaribe postulou que a associação estratégica com a Argentina, que fundamenta o Mercosul, implica a necessidade de aliança militar como instrumento de (a) ampliação do peso estratégico dos dois países no contexto internacional e (b) de estabilidade regional<sup>5</sup>. Vale perguntar: como

---

<sup>5</sup> “O segundo requisito, que constitui, ademais, condição de sustentação pública do primeiro, consiste em se promover um amplo movimento de conscientização do povo brasileiro do imperativo de preservar e significativamente ampliar as já estreitas margens de autonomia interna e externa de que dispõe o Brasil e da necessidade de se integrar nossa defesa nacional com a dos países de Mercosul. [...] Complementarmente, trata-se de se instituir um sistema Mercosul de defesa conjunta”. Hélio Jaguaribe, “Defesa Nacional. Desafios e possíveis respostas do Brasil”. Texto apresentado na Primeira Rodada de “Reflexão sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de Defesa e Segurança”. Petrópolis, RJ, Centro General Ernani Ayrosa, 13-14 de setembro de 2003. [Nota dos organizadores: o texto consta do primeiro volume da presente coleção.]

deverão atuar o Brasil, a Argentina, o Chile, o Equador, o Peru e a Venezuela (países com os quais o Brasil mantém relações adequadas no plano estratégico e militar) se ocorrer um transbordamento (para além das suas fronteiras nacionais) da guerra em curso na Colômbia? Estarão conformados com eventual solução imposta pelos Estados Unidos ou buscarão uma saída através da OEA e da ONU?

O tema colombiano, no tocante aos seus aspectos militares, esteve mais afeto ao Gabinete de Segurança Institucional do que ao Ministério da Defesa nos dois mandatos do presidente anterior. A imprensa deu grande repercussão às preocupações estratégicas brasileiras e foram diversas as declarações do então Ministro-Chefe do GSI, General Alberto Cardoso. Apesar das notícias sobre a Colômbia em nossa imprensa na presente conjuntura, pouco se veicula das preocupações brasileiras, exceto quanto à iniciativa do presidente Lula de ampliar a ação diplomática na direção daquele país e da Venezuela. Fica, portanto, a questão que colocamos acima: *qual é o grau de dificuldade e de risco que a situação colombiana representa para a estabilidade sub-regional e regional e, no caso, para a integridade territorial e a estabilidade institucional do Brasil?* Não estamos sugerindo que a instabilidade colombiana provocará instabilidade no sistema político brasileiro, mas que representa problemas graves ao sistema de segurança pública, ao sistema de defesa nacional, ao sistema judiciário, ao sistema financeiro etc. do nosso país.

A cooperação e o intercâmbio do nosso país com seus vizinhos tem-se intensificado nos últimos anos. Aí se inscrevem as operações militares conjuntas no Mercosul e os processos bilaterais das Forças Armadas com diversos países. No plano diplomático, o Brasil é freqüentemente pressionado a adotar a tese da “defesa cooperativa”,

que, além da cooperação e do intercâmbio, abriria espaço para uma estrutura militar de defesa na região<sup>6</sup>.

Quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso adotou a Política de Defesa Nacional, em 1996, o cidadão bem informado sobre a diplomacia e a reflexão estratégica poderá ter experimentado um sentimento misto. De um lado, o reconhecimento de que a atitude presidencial e o próprio documento configuravam uma novidade, pois, até então, as Forças singulares encaminhavam seu(s) preparo(s) sem uma referência comum (exceto os termos constitucionais sobre as missões militares) e, seguramente, sem dar a atenção devida ao que pensavam as Forças congêneres. A competição entre elas tendia a prevalecer sobre a referência mútua e a cooperação em vista da integração. O mesmo se pode dizer acerca do Itamaraty, considerando que eram estes quatro atores os mais destacados na formulação das diretrizes estratégicas brasileiras. De resto, continuam sendo. De outro lado, não se podia reconhecer na Política de Defesa Nacional a influência exclusiva de um daqueles atores estatais, pois a PDN é depositária de uma herança diplomática e militar acerca da posição estratégica, dos interesses nacionais, da prevalência das atitudes preventivas e diplomáticas, da solução negociada de conflitos, da estratégia dissuasiva e defensiva etc..

---

<sup>6</sup> Particpei de diversos eventos acadêmicos (no Brasil e em países vizinhos) que abrigaram debates sobre eventual estrutura de defesa na região. Dentre inúmeros autores e ensaios, destaco, a título de exemplo, o que segue: “La prospectiva posible se ubica entonces en la construcción de un sistema de seguridad regional en el sistema colectivo de defensa si determinadas condiciones futuras lo permitiesen y/o lo hiciesen inevitable. [...] Lo que Europa construyó en décadas, América Latina deberá construirlo en pocos años. En este sentido, la integración latinoamericana debe aspirar a formar un sistema de seguridad regional que proteja sus recursos naturales y posibilidades de desarrollo económico. No cabe pensar en una integración construída para “confrontar” a las organizaciones supranacionales europeas o a los Estados Unidos, sino para “integrarse” relacionalmente con ellas”. DRUETTA, Gustavo, TIBILETTI, Luis & DONADIO, Marcela. “Los nuevos conceptos en materia de seguridad estratégica regional”. Disponível em URL: <http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-1/nuestro.htm>; acesso em 1/12/2002.

De tonalidade diplomática, estratégica e militar, a Política de Defesa Nacional é um retrato da percepção brasileira sobre os contextos internacionais (do Mercosul ao mundo) em termos de segurança e defesa, percepção temperada pela disposição primordial à cooperação. Sobressai no documento a prioridade atribuída à Amazônia, sem descurar-se a atenção de outros contornos estratégicos. Destaca-se também a afirmação de que o Brasil não ameaça seus vizinhos nem é ameaçado por eles, sendo o único país a manter relação de *pertencimento* com o Mercosul e o Acordo de Cooperação Amazônica e de vizinhança com o Pacto Andino.

Enfim, não pesam sobre nosso país riscos imediatos. No momento, cabe-lhe defender o território e contribuir para a paz na região. No entanto, caso pretenda de fato construir o perfil estratégico que se desenha na PDN, o Brasil terá que ampliar significativamente a sua presença em Forças e Operações de Paz sob a égide da ONU, além de capacitar-se nas próximas décadas para atingir aquele perfil numa situação internacional de maior flexibilidade, em razão da existência (desejável) de outros pólos de poder. Esta é a hipótese que Hélio Jaguaribe desenhou na referida rodada inicial dos nossos trabalhos.

É interessante constatar que o Brasil adotou este elenco de definições num momento de tensa aproximação/distanciamento com a Argentina. O aspecto *aproximação* refere-se à aliança estratégica para a construção do Mercosul, o qual restringe-se até aqui ao processo de integração econômica, sem ênfase na integração societária e cultural, tão indispensável quanto a primeira. Programas envolvendo universidades, entidades sociais, universidades, prefeituras, secretarias de Estado etc., de lados diferentes das fronteiras do Mercosul, ainda constituem exceção. O aspecto *distanciamento* diz respeito à associação dependente da Argentina com os Estados Unidos no governo Menem, relação traduzida pela condição de membro extra-Otan, expressão

do “realismo periférico” que Amado Luiz Cervo analisa de modo esclarecedor: a Argentina se empenharia pela “desconstrução das seguranças nacionais”, cabendo aos Estados Unidos o controle externo desta situação, pressupondo-se ouvir seu aliado platino quanto às decisões a respeito da América do Sul<sup>7</sup>. Quanto ao mais, o “realismo periférico” não parece ser cultivado pelo atual presidente argentino.

Numa mirada cautelosa, podemos constatar que a pauta hemisférica de segurança e defesa se encontra em plena constituição. É disso que tratou a recente deliberação da OEA. Depois de afirmar os vínculos da Segurança Hemisférica com a democracia, a justiça social e os direitos humanos, e de recordar a necessidade de subordinação de todas as instituições à autoridade civil no processo democrático de cada Estado, a “Declaração sobre a Segurança nas Américas” (final de outubro de 2003) considera que existem ameaças tradicionais (isto é, as que envolvem conflitos entre Estados). No entanto, queremos destacar as “novas ameaças”:

“m) A segurança dos Estados do Hemisfério é afetada de forma diferente por ameaças tradicionais e pelas seguintes novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa:

- o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles;
- a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a

---

<sup>7</sup> De resto, a política externa do país vizinho objetivava a inserção na economia mundial, o aprofundamento das relações com o Brasil e o desenvolvimento de uma política de prestígio internacional. CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília, IBRI, 2001, p. 290 [320 p.].

democracia. A pobreza extrema solapa a coesão social e vulnera a segurança dos Estados;

- os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente;
- o tráfico de seres humanos;
- os ataques à segurança cibernética;
- a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos;
- a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas.

Compete aos foros especializados da OEA, interamericanos e internacionais desenvolver a cooperação para enfrentar estas novas ameaças, preocupações e outros desafios com base nos instrumentos e mecanismos aplicáveis.

n) Os processos de integração sub-regional e regional contribuem para a estabilidade e a segurança no Hemisfério.

o) Os acordos e mecanismos de cooperação bilaterais e sub-regionais em matéria de segurança e defesa são elementos essenciais para fortalecer a segurança no Hemisfério.

p) A prevenção de conflitos e a solução pacífica de controvérsias entre os Estados são fundamentais para a estabilidade e segurança do Hemisfério”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Organização dos Estados Americanos. Conferência Especial de Segurança. “Declaração sobre a Segurança nas Américas”, Cidade do México, 28.10.2003 – disponível em URL: [http://www.oas.org/documents/por/DeclarationSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/por/DeclarationSecurity_102803.asp); acesso em 5.11.2003. A numeração dos parágrafos é de nossa autoria, já que não se encontram assim no original.

Algumas questões nos parecem pertinentes e necessárias. No plano da Segurança Hemisférica, que tipo de cooperação representarão os itens relacionados com *pobreza* e *doenças*? Para efeito de análise, consideremos que as situações de segurança (percepção) e de defesa (ações de natureza militar) se inscrevem num contínuo de gravidade crescente. As ameaças de nº 1 e 7 constam de documentos precedentes que abriram a fase das “novas ameaças”. As de nº 3, 4 e 5 são mais recentes, ao passo que a de nº 6 se relaciona com os riscos para o meio ambiente (um dos aspectos da 3). Cabe destacar a ausência da ameaça “migrações ilegais”, constantes de outros documentos, e a relevância de “pobreza extrema e exclusão social” (nº 2).

As ameaças inscritas no item nº 1 constituem delitos contra a ordem constitucional, política e jurídica dos países do hemisfério. Porque são dotados de uma gravidade crescente, e detendo os seus autores recursos ponderáveis (financeiros, armas, estruturas), o combate contra tais delitos inscreve-se numa linha contínua que inclui políticas públicas compensatórias, programas de promoção social, repressão policial-judicial e emprego militar (quanto a este aspecto, com exceção de corrupção e lavagem de ativos). No entanto, não se poderá preservar a noção de contínuo com relação às respostas que devem ser desenhadas para a pobreza extrema (nº 2).

Comparemos os agentes destas ameaças: o traficante (individual ou coletivo) é delinqüente que deve ser levado pela polícia às barras dos tribunais; em casos extremos, será objeto de ação militar direta ou complementar à ação da polícia. Portanto, o traficante pode ser detido e, no limite, destruído. Como aplicar estes conceitos ao pobre? Inimaginável e inaplicável sem o abandono das definições democráticas da presente Declaração e, sobretudo, sem a desconsideração da Constituição de 1988.

Apresento a seguir algumas sugestões que poderão contribuir para a ampliação do perfil brasileiro quanto à Segurança e Defesa no plano regional ampliado (América do Sul e África) e mundial:

(a) participação na reconstrução de Angola e no desenvolvimento de Moçambique que não se restrinja ao plano econômico. O envolvimento de universidades brasileiras poderá constituir um motor de capacitação científica e educacional e de prestação de serviços essenciais à população. O mesmo quanto à Argentina e outros países da região, onde algumas universidades se beneficiam de convênios com universidades brasileiras para a criação ou desenvolvimento de programas relevantes de pesquisa e de pós-graduação. Portanto, a ampliação da cooperação fora do estrito campo econômico terá o significado de reforço da confiança e, conseqüentemente, da percepção positiva quando ao quadro regional e internacional. Em resumo, seja no plano regional imediato, seja nas relações mais amplas com a África e países do Pacífico e da Ásia, a cooperação multidimensional constitui uma atitude preventiva no plano da segurança;

(b) atração de militares estrangeiros para as escolas de formação, aperfeiçoamento, estado-maior e estudos estratégicos das nossas Forças Armadas. No curto prazo, estabelecer este objetivo quanto ao próprio Ministério da Defesa no tocante à formulação de Políticas de Defesa que, sem descuidar os aspectos estratégicos vinculados à possibilidade de emprego da força militar, se fundamentem prioritariamente na perspectiva da cooperação com os vizinhos e de respeito aos regimes democráticos, alguns deles em franca consolidação, outros em fase mais imatura e perigosa de implantação. A mesma disposição de ampliar as condições de atrair para influenciar – esta é uma modalidade interessante de projeção de poder, ou seja, de influência – deveria orientar o Instituto Rio Branco, que, a exemplo das escolas militares, é merecedor de forte reconhecimento no exterior; e

(c) ampliação significativa da participação brasileira em Missões e Operações de Paz.



## CONSIDERAÇÕES SOBRE AS NORMAS INTERNACIONAIS RELEVANTES PARA A POLÍTICA DE SEGURANÇA BRASILEIRA

---

MÔNICA HERZ\*

### I - INTRODUÇÃO

Uma compreensão do processo de transformação das normas e valores que organizam a dimensão da segurança no sistema internacional é fundamental para que possamos pensar a política de segurança brasileira, tendo como referência uma temporalidade longa. As transformações tecnológicas e a distribuição de poder são aspectos fundamentais deste debate; contudo, neste texto, optei por focalizar as transformações normativas que representam constrangimentos e ao mesmo tempo possibilidades para o Estado brasileiro. Serão abordados quatro processos de transformação normativa: a expansão e internacionalização do conceito de segurança, as mudanças das normas de intervenção, a transformação do caráter da guerra e a regionalização da segurança.

### II - O CONCEITO DE SEGURANÇA

O conceito de segurança, assim como muitos outros, é produzido e reproduzido, sofrendo constante processo de transformação. O final

---

\* Professora do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

da Guerra Fria e mudanças cruciais no campo das relações internacionais favoreceram a agilização deste processo e um maior debate público sobre o mesmo. Já nos anos 80, as discussões entre especialistas ganhavam novos contornos<sup>1</sup>. Contudo, somente na década seguinte o tema adquiriu maior relevância política. A redefinição do conceito de segurança atualmente envolve dois procedimentos lógicos: a internacionalização do conceito e sua extensão.

A internacionalização do conceito é expressa em uma crescente rede de normas, que criam constrangimentos e possibilidades para os atores do sistema internacional, uma nova ênfase no sistema de segurança coletivo e a redefinição do conceito de intervenção, discutido a seguir. Os dois últimos elementos atuam para elevar a importância de processos internacionais de mediação de conflitos. No caso dos países capitalistas avançados, ocorre a formação de uma comunidade de segurança<sup>2</sup>. Um importante aspecto da internacionalização do conceito é a presença e a relevância de uma rede de normas que limitam o uso da força. Os instrumentos de controle de armamentos e de desarmamento expressam a crescente governança na esfera das relações internacionais, em que o princípio da anarquia poderia ser clamado com maior veemência. Regimes de segurança (princípios, normas, regras e procedimentos) que regulam esta esfera criam espaços importantes de cooperação, moldam os interesses e as identidades dos atores e modificam a racionalidade das decisões.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Por exemplo: J. Ann Tickner (1995), "Re-visioning Security", in Ken Booth & Steve Smith, *International Relations Theory Today*, Oxford, Polity Press. Barry Buzan (1991), *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era*, London, Harvester Wheatsheaf. Jessica Mathews (1991), "The Environment and International Security", in Klare & Thomas (1991), *World Security: Trends and Challenges at Century's End*, New York, St Martin's Press.

<sup>2</sup> Karl Deutsch et al. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press.

<sup>3</sup> Harald Muller (1993), "Internalization of Regime Norms", in Volker Rittberger, *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press.

A expansão do conceito de segurança envolve a redefinição das fontes de ameaças e dos objetos de ameaças. Como lembra Peter Katzenstein, esta mudança representa um retorno à concepção vigente no século XIX, quanto o conceito abarcava as dimensões econômica e social, deixadas de lado quando o conceito de segurança nacional adquiriu uma definição militar no século XX, particularmente durante a Guerra Fria<sup>4</sup>. Por um lado, novas ameaças são enfrentadas, mas, por outro, indivíduos, grupos sociais e o próprio sistema internacional tornam-se objetos de ameaças. O Estado deixa de ser o único foco da área de segurança. A crescente interdependência global e a fragmentação de diversos Estados, no contexto de conflitos étnicos, dentre diversas crises institucionais, trouxeram à tona novos objetos de referência. Este movimento acrescenta ao tradicional “dilema de segurança” a tensão entre a segurança do Estado, do indivíduo e do sistema.

Desde os anos 70, a expansão do conceito de segurança pode ser encontrado na agenda de lideranças acadêmicas e políticas.<sup>5</sup> Enquanto o debate teve início com a inclusão de temas econômicos, nos anos 80 questões ambientais foram enfatizadas. Embora Richard Ullman<sup>6</sup> tenha defendido a ampliação do conceito ainda em 1983, a Segunda Guerra Fria não provia um ambiente favorável para o estabelecimento de uma relação entre a degradação da qualidade de vida e a segurança nacional, particularmente nos Estados Unidos. Epidemias, aquecimento global, poluição ambiental, crescimento demográfico, crimes virtuais, dentre outras questões, foram securitizados no âmbito nacional e/ou

---

<sup>4</sup> Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, NY, p.10.

<sup>5</sup> Por exemplo: Willy Brandt (1980), *North-South: A Programme for Survival*, London, Pan Books. Olf Palme (1982), *Common Security*, New York, Simon and Schuster. Gro Harlem Brundtland (1987), *Our Common Future*, London, Oxford University Press.

<sup>6</sup> Richard Ullman (1983), “Redefining Security”, *International Security v. 8 n.1*.

internacional<sup>7</sup>. A construção da ameaça “terrorista” encontra, assim, um ambiente favorável para seu enraizamento.

Estas mudanças colocam em xeque a perspectiva de que meios militares e unilaterais constituam o caminho mais eficiente para responder às demandas neste campo. A percepção de uma crescente interdependência entre as sociedades chega assim à esfera das relações internacionais, na qual as fronteiras territoriais parecem estar mais bem acomodadas. Este movimento é aparente nas discussões sobre as ameaças representadas pela proliferação de armas de destruição em massa, particularmente entre grupos não-estatais, sobre o fluxo de refugiados, sobre a *internet* ou sobre a deterioração do meio ambiente. Mesmo as indústrias militares estão mais integradas, tendo adquirido um caráter transnacional.<sup>8</sup>

O aumento significativo das atividades da ONU e de outras organizações e coalizões no campo da segurança desde o final dos anos 80 levanta questões difíceis sobre a legitimidade e a legalidade destas atuações, assim como sobre a eficiência das operações. O caráter dos mandatos, o papel das organizações regionais, a natureza do processo decisório nas organizações internacionais são algumas das questões que precisam ser tratadas de forma mais transparente. A natureza das operações de paz faz parte deste debate. Após o período das operações de manutenção da paz tradicionais – entre 1948 e 1989 –, duas tendências expressam o debate em pauta aqui: o envolvimento da ONU e outros atores no processo de reconstrução de Estados e as intervenções para “construir a paz”,

---

<sup>7</sup> Ver Lev Voronkov, “International Peace and Security: New Challenges to the UN”, in Dimitris Bourantonis & Jarrod Weiner, *The United Nations in the New World Order*, New York, St Martin's Press.

<sup>8</sup> Barry Buzan, “The ‘New World Order’ and Beyond”, in Lipschutz, Ronnie D. (1995), *On Security*, New York, Columbia University Press.

ou seja, sem o necessário consentimento das partes, com a utilização de força para transformar a situação militar e política.

### III - INTERVENÇÃO<sup>9</sup>

As normas que regem as intervenções militares se transformaram ao longo da história do sistema de Estados westphaliano. As formas e o sentido das intervenções se modificaram a partir de um processo social de construção de valores e normas. A relação entre os princípios fundacionais do direito internacional – a soberania e o princípio da auto-determinação – e as normas de intervenção foi construída historicamente. A própria distinção entre uma intervenção militar e uma guerra foi historicamente construída.

Antes do período napoleônico, uma concepção intermediária entre o estado de guerra e paz não fazia sentido, mas a idéia foi introduzida pela ordem de Viena, tendo ocorrido, no século XIX, uma separação analítica entre o uso da força militar e a aquisição territorial. Uma categoria de ação militar intermediária entre a guerra e a paz viria a fazer parte do cenário militar no século XX.<sup>10</sup> Contudo, durante a Guerra Fria e após o processo de descolonização, a tendência de fortalecimento na norma de não-intervenção era significativa, mas os anos 90 modificaram esta realidade.

Algumas formas de intervenção perderam sua legitimidade, outras adquiriram relevância no cenário internacional. Até o início

---

<sup>9</sup> O tema será tratado a partir da discussão feita por Martha Finnemore em seu último livro. Martha Finnemore (2003), *The Purpose of Intervention*, Cornell University Press, Ithaca.

<sup>10</sup> As intervenções no século XIX tinham como objetivo garantir a ordem européia e evitar a presença de governos hostis à mesma.

do século XX, por exemplo, Estados intervinham legitimamente para coletar dívidas devidas aos seus cidadãos. Esta prática deixou de ser considerada legítima quando formas mais eficazes de lidar com o problema foram geradas. Soluções legais, como a arbitragem, passaram a ser vistas como moralmente superiores e mais eficazes do que soluções militares.

As intervenções humanitárias, ou aquelas baseadas na idéia de que determinados Estados representam uma ameaça à segurança e à paz internacional, tornaram-se um padrão de comportamento no sistema internacional. Mas as justificativas para intervenção também sofreram grandes transformações. No século XIX, a justificativa para uma intervenção com base humanitária referia-se à necessidade de salvar populações cristãs do barbarismo e do infiel; hoje, uma rede de obrigações legais de proteção dos direitos humanos em sua dimensão universal assume este papel. Em relação à intervenção humanitária, a definição de humano mudou, passando de populações brancas e cristãs para qualquer um. A forma da intervenção também mudou, passando a ser multilateral. A definição de sucesso mudou, a instalação de um novo governo foi substituída por um processo político expresso de forma paradigmática pela realização de eleições. No período pós-45, quase todas as intervenções humanitárias foram feitas para favorecer populações não-cristãs ou não-européias, como no Camboja, na Somália, na Bósnia, no Iraque, no Kosovo. Durante a Guerra Fria, havia uma clara separação entre política externa e política doméstica. Intervenções contra os mais terríveis violadores dos direitos humanos, como Idi Amin e Pol Pot, não eram cogitadas; o princípio que ordenava o sistema – as esferas de influência em um contexto bipolar – se acoplava à prevalência do princípio da soberania. A reação coletiva ao regime de *apartheid* viria a iniciar uma modificação marcante desta perspectiva, sendo, pela primeira vez, uma política de violação dos direitos humanos de caráter eminentemente doméstico tratada como

ameaça à ordem internacional. Nos anos 90, ocorreu um processo de institucionalização da norma que apresenta violações dos direitos humanos e crises humanitárias como ameaças à paz e à ordem internacional. Ao mesmo tempo, desenvolveram-se procedimentos de intervenção que lidam com a reconstrução de Estados e sociedades.

A referência a um mecanismo multilateral de legitimação da intervenção tornou-se prática corrente. O uso da força está cada vez mais vinculado a estruturas racionais legais weberianas, emergindo no contexto das organizações internacionais. O termo intervenção ou operação vem sendo utilizado em contraposição ao termo guerra, e nenhuma potência declarou guerra desde 1945. A legalização da ordem internacional avançou de forma significativa desde o século XIX, e mesmo Estados poderosos como os Estados Unidos tendem a buscar aprovação de suas decisões quanto às intervenções dentro desta estrutura legal. Isto ocorreu na primeira Guerra do Golfo, em 2001, e mesmo a política unilateralista da presente administração norte-americana buscou durante meses a autorização da ONU para sua operação no Iraque. É fundamental lembrar que o multilateralismo, e o reforço da norma de igualdade entre os Estados soberanos incorporada por esta prática, abre as portas para Estados com menos poder terem um papel relevante no processo de produção de normas de intervenção, tendo este sido o caso de países como o Canadá, a Noruega, a Suécia e a Austrália.

No pós-Guerra Fria, três formas de ameaça podem provocar intervenções: a violação de fronteiras territoriais, os conflitos civis envolvendo desastres humanitários e ataques terroristas. A proliferação de armas de destruição em massa como justificativa para a intervenção é ainda uma norma em processo de gestação. Da mesma forma, o debate sobre a falência de Estados está associado ao processo de transformação das normas de intervenção,

estando a ausência ou a fragilidade das estruturas estatais associadas à criação de um espaço aberto à penetração da criminalidade transnacional, do terrorismo; um espaço onde as normas internacionais de não-proliferação e respeito aos direitos humanos não são respeitadas, tornando-se os Estados, os indivíduos e o próprio sistema internacional objetos de ameaça.

Os processos de transformação brevemente apresentados foram processos sociais que envolveram atores – individuais e coletivos – como lideranças políticas e intelectuais, movimentos sociais e comunidades epistêmicas<sup>11</sup>. Um processo de persuasão, debate, ativação dos instrumentos de poder e institucionalização ocorreu e, o que importa salientar, continua ocorrendo. O Brasil faz, evidentemente, parte dos mecanismos multilaterais de intervenção, é agente deste processo social e pode até, em algum momento futuro, ser objeto de intervenção. Assim, importa aos criadores da política de segurança brasileira acompanhar atentamente as transformações históricas em curso e intervir a partir de uma agenda gerada pelo debate público no país. A partir do processo de redemocratização do país, da revisão do programa nuclear brasileiro e da aceitação dos regimes internacionais para armas de destruição em massa, o Brasil garante não ser objeto de intervenção, segundo as normas atuais. Contudo, devemos contínua e ativamente participar do processo focalizado. Diante da redefinição da relação entre o princípio de soberania e o da intervenção a partir dos anos 90, a repetida defesa legalista do princípio de soberania trata um rio em curso como se fosse um cristal.

---

<sup>11</sup> Para esta discussão, ver Peter M. Haas (ed.) (1997), *Knowledge, Power and International Policy Coordination* Columbia, University of South Carolina Press.



#### IV - GUERRA

Partindo da perspectiva de John Vasquez, segundo a qual a guerra é uma instituição ou um conjunto de práticas “aprendidas”, saliento a relevância da compreensão do processo atual de transformação da mesma<sup>12</sup>. Na medida em que a guerra deixou de ter, a partir do século XVII, o caráter glorioso de um fim em si, tornando-se progressivamente um meio a ser utilizado em última instância, a prática da guerra será circunscrita por uma rede de normas legais e referenciais multilaterais.<sup>13</sup>

Durante o século XX, um conjunto significativo de normas referentes à conduta da guerra foi gerado, embora seu impacto seja diferenciado de acordo com a região em pauta. Contudo, em seu estudo sobre o estado da guerra, Kalevi Holsti<sup>14</sup> mostra que, desde 1945, ocorreu um processo de desinstitucionalização da guerra. A maior parte das guerras foi travada no Terceiro Mundo, e as regras geradas nos séculos XVIII e XIX no contexto europeu foram marginalizadas. Na verdade, este processo inicia-se durante a Primeira Guerra, quando a nova tecnologia, a extensão da guerra a uma fase de atrito e os temas nacionalistas tiveram um impacto sobre os códigos de conduta da guerra. Durante a Segunda Guerra, civis tornaram-se alvos deliberados e o terror foi incorporado ao pensamento estratégico. A norma de separação entre civis e militares, estabelecida nos séculos anteriores e cristalizada nas conferências de Haia e nas Convenções de Genebra, foi abandonada em diversos momentos. Holsti salienta que a racionalidade

---

<sup>12</sup> John Vasquez (1997), *The War Puzzle*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>13</sup> Van Creveld (1991), *The Transformation of Warfare*, Nova York, Free Press, 1991.

<sup>14</sup> Kalevi J. Holsti (1996), *The State, the War, and the State of War*. Cambridge, Cambridge University Press.

clausewitsiana não poderia mais ser aplicada em um contexto em que a guerra objetivava preservar ou estabelecer uma comunidade política. A guerra não poderia mais ser entendida como uma continuação da política por outros meios. A separação entre meios e objetivos torna-se nebulosa. Afastávamo-nos, já neste momento, do modelo ideal das guerras do período pré-napoleônico no que se refere ao papel do Estado, das forças armadas e da sociedade em um contexto de guerra.

Mas é o trabalho de Mary Kaldor<sup>15</sup> que nos permite salientar as características específicas da conduta da guerra durante as últimas duas décadas e verificar o avanço do processo de desinstitucionalização realizado em grande medida nos conflitos ocorridos na África, na Europa Oriental e na América Latina nos anos 80 e 90. Ocorre o obscurecimento das distinções entre crime organizado, violação dos direitos humanos e guerra. A distinção entre combatentes e não-combatentes, entre o espaço da civilidade doméstica e a “barbárie externa” decompõe-se, em um contexto de crise das instituições estatais. Ademais, acrescenta-se a dilapidação das normas internacionais referentes à conduta da guerra e das normas internas referentes ao comportamento social aceitável. Neste contexto, abre-se a porta para o papel crucial que as atividades criminais terão neste cenário, gerando uma nova economia política da guerra. A conduta da guerra envolve uma multiplicidade de unidades irregulares, paramilitares, unidades de auto-defesa, mercenários estrangeiros e tropas regulares estrangeiras sob os auspícios de organizações internacionais. Coalizões horizontais de unidades de exércitos, milícias, grupos criminosos, grupos de vinculação ideológica e outros negociam parcerias e projetos comuns, estabelecendo, muitas vezes, uma divisão de trabalho.

---

<sup>15</sup> Mary Kaldor (1999), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press.

Estes grupos buscam controlar partes do território através do controle da população. Controlar a população neste contexto é essencial, dadas as formas coercitivas da troca econômica estabelecida para o financiamento do esforço bélico. A população civil é o mais importante alvo do terror, e não há distinção entre o espaço social da guerra e da paz. Por outro lado, o controle da população está associado, em diversos casos, à presença de uma política de identidades.

Estas mudanças levantam questões estratégicas e operacionais, mas também criam dificuldades quanto à definição do papel das forças armadas, quanto à jurisdição da polícia e das forças armadas e quanto às possibilidades de mediação de conflitos internacionais diante da imbricação entre os atores beligerantes e o crime internacional. Ademais, os instrumentos jurídicos multilaterais não estão adaptados a esta nova realidade.

## V - SEGURANÇA REGIONAL

Desde o fim da Guerra Fria, observa-se o desenrolar de um debate sobre as perspectivas da regionalização da segurança, tendo diversos autores salientado que esta dimensão não foi devidamente observada durante o período bipolar<sup>16</sup>. Está em questão o lugar das instituições regionais na administração da dimensão das relações internacionais em pauta aqui. A administração de conflitos a partir da definição de esferas de influência entre as superpotências já não funcionaria de acordo com o modelo da Guerra Fria. Paralelamente, desenvolveu-se um debate sobre a relação entre os processo de globalização e regionalização na esfera econômica.

---

<sup>16</sup> Michael Brecher & Jonathan Wilkenfeld (1991), "International Crises and Global Instability: The Myth of the Long Peace", in Charles Kegley (ed.), *The Long Peace*, Nova York, HarperCollins. Thomas G. Weiss (1998), *Beyond UN Subcontracting*, London, Macmillan Press.

As regiões são uma dimensão fundamental do sistema internacional, havendo uma tendência de que os conflitos estejam circunscritos à sua esfera regional no pós-Guerra Fria. Uma perspectiva de maior cooperação nesta esfera vem sendo discutida, e a dinâmica regional guarda peculiaridades que devem ser consideradas, tratando-se de um nível de análise particular. A definição de região é contenciosa, podendo partir-se desde características geográficas, culturais e políticas até a definição subjetiva dos atores.

Barry Buzan<sup>17</sup> apresenta o conceito de um complexo de segurança regional para os casos em que observamos problemas de segurança comuns em uma região, embora atores externos àquele espaço geográfico possam fazer parte do mesmo. Neste caso, trata-se de perceber como a idéia e a realidade de uma região são construídas de tal forma que problemas de segurança são vistos e tratados de maneira interdependente. Deste modo, a segurança nacional de cada Estado não pode ser considerada separadamente.

A administração da segurança no contexto de CSR<sup>18</sup> pode ser feita via o balanço de poder, com diversas variações da distribuição de poder, e através do concerto, quando os atores mais poderosos do complexo assumem a responsabilidade pela administração da segurança. Neste caso, os atores mais poderosos provêem bens públicos e administram os conflitos entre si. Uma administração coletiva multilateral do CSR também é possível e pode ser combinada com os dois mecanismos anteriores. No campo da mediação, das

---

<sup>17</sup> Barry Buzan (1991), *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder Co, Lynne Rienner.

<sup>18</sup> Para esta discussão, ver Patrick Morgan (1997), "Regional Security Complexes and Regional Orders", in David Lake & Patrick Morgan, *Regional Orders Building Security in a New World*, University Park PA, The Pennsylvania State University Press.

operações de paz, de regimes de monitoramento ou da promoção de controle de armamentos, este formato é encontrado com mais frequência, sendo o sistema de segurança coletivo o exemplo paradigmático. Uma comunidade pluralista de segurança<sup>19</sup>, por sua vez, supõe que seus membros não usarão de violência para a resolução de seus contenciosos. Nestes dois últimos casos, uma capacidade coletiva organizada torna-se desnecessária. Os compromissos assumidos pelos membros da União Européia expressam esta opção: ausência do uso da força, inviolabilidade das fronteiras, grande redução de armamentos, posturas militares defensivas, eliminação de forças significativas na Europa Central, crescente fluxo de bens, serviços, idéias etc. através das fronteiras, compromisso com um modelo econômico e político similar. Os processos de integração em que há uma efetiva erosão da soberania estatal também podem conter mecanismos de administração dos CSR. Assim, os mecanismos de administração de um CSR podem variar entre diversas formas de cooperação, podendo se constituir um concerto, instituições multilaterais ou até uma comunidade.

A ONU, diante das novas tarefas que os anos 90 apresentaram, buscou parceiros regionais e coalizões específicas para a execução de um conjunto de tarefas. Ao mesmo tempo, teve curso a reestruturação das instituições do Atlântico norte com o final da Guerra Fria, envolvendo uma ampliação das atividades da OTAN e um maior ativismo da União Européia no campo da segurança. Outras organizações, como a OSCE, a União Africana, a ASEAN, a CIS (Comunidade dos Estados Independentes) e a ECOWAS, assumiram novas tarefas na esfera da segurança.

---

<sup>19</sup> Em "Anuel Adler (1992), *Europe's New Security Order: A Pluralistic Security Community*", in Beverly Crawford (ed.), *The Future of European Security*, Berkeley, Center for Germany and European Studies, University of California, Berkeley.

No caso da América Latina, os anos 90 foram marcados por uma lenta reavaliação das instituições regionais que compõem o sistema interamericano, tendo a norma da regionalização da segurança sido imposta pela agenda de segurança norte-americana. A mais importante transformação foi o estabelecimento do paradigma democrático, consagrado na Carta Democrática Interamericana de 2001. A associação entre estabilidade regional e a presença de instituições democráticas, os casos de cooperação entre a OEA e a ONU, a ampliação da agenda de segurança, acompanhando os termos do debate internacional citado acima, tornaram um debate público sobre o sistema interamericano premente.

A verdade é que, mesmo no momento em que ocorre a Conferência Especial sobre Segurança sob os auspícios da OEA, com um mandato amplo de revisão do sistema de segurança hemisférico, o tema está ausente do debate público nacional. Por outro lado, o Comitê de Segurança, criado em 1995, ainda não conseguiu avançar propostas que enfrentem os principais conflitos na região. A ênfase dada à criação de medidas de confiança mútua nos moldes do paradigma da segurança cooperativa<sup>20</sup> é positiva, porém limitada, dada a natureza das ameaças na região. Ademais, discrição de outros atores favorece o seqüestro da agenda de segurança pelas prioridades decretadas pelo governo norte-americano em sua guerra contra o terror<sup>21</sup>. Embora a análise formal das instituições do sistema interamericano indique a existência de mecanismos de concertação,

---

<sup>20</sup> Ashton B. Carter, William J. Perry, and John D. Steinbruner (1992), *A New Concept of Cooperative Security*, Washington, D.C., Brookings Institution. A associação preventiva de Estados para proteger sua segurança comum está no centro do conceito. As medidas incluem transparência, fortalecimento de instituições internacionais e confiança mútua.

<sup>21</sup> Ver o documento preparado para a Conferência sobre Segurança realizada em outubro de 2003, em que a reconstrução institucional é adiada. Declaração sobre Segurança nas Américas, aprovado pelo Conselho Permanente da OEA em 22 de Outubro de 2003.

desde os eventos que marcaram a década de 80, como a Guerra das Malvinas e a crise na América Central, ficou evidente que não ultrapassamos o nível da cooperação. A pergunta que se coloca é se a reforma do sistema hoje em discussão deveria contemplar a possibilidade de avançar na formação de mecanismos de concertação ou até de uma comunidade de segurança. A constituição de uma rede mais robusta de normas na esfera da segurança seria seqüestrada pelo ator hegemônico ou, ao contrário, viria a controlar o exercício de sua hegemonia?

## RELATO DA TERCEIRA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELOS ORGANIZADORES

### “O BRASIL DIANTE DOS DESAFIOS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA”

#### DEBATEDORES:

Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal; Professor Darc Costa; Professora Mônica Herz; Professor Eliézer Rizzo; Professor Clóvis Brigagão. O Ministro José Viegas Filho também participou do encontro.

A seguir, encontram-se resumos, em torno dos temas centrais do encontro, os principais comentários dos participantes.

#### O “QUADRO NORMATIVO” INTERNACIONAL

- Apontou-se a necessidade de se compreender o “quadro normativo” internacional para que, na medida do possível, o Brasil possa influenciá-lo segundo seus interesses.
- Um dos participantes salientou que esse esforço de compreensão do “quadro normativo” internacional é particularmente relevante em momento como o que se vive



hoje, no qual conceitos tradicionais, como o de “segurança” e de “intervenção”, estariam sofrendo alterações significativas.

- Destacou-se que o Brasil goza, no plano externo, de uma importante “capacidade propositiva”, a qual deve ser crescentemente utilizada em prol da formação de “quadros normativos” mais equilibrados. Comentou-se que a subutilização dessa “capacidade propositiva” poderia implicar, na ação internacional do País, o risco de uma situação de mera acomodação ao *statu quo*.

#### A NOÇÃO DE “VULNERABILIDADE”

- Destacou-se que, dado o caráter difuso das ameaças com que se lida contemporaneamente, a política de defesa de um país deve pautar-se por suas “vulnerabilidades”, e não pela definição de ameaças específicas. Nesse sentido, o aparato militar do Estado brasileiro, segundo se defendeu, deveria estar equipado para reagir contra qualquer ator que pretendesse voltar-se contra as vulnerabilidades do País, entre as quais se mencionaram a Amazônia e a questão energética.

#### O PAPEL DOS EUA

- Todos os debatedores concordaram em que a ação externa dos EUA, sobretudo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, se caracteriza por um marcado viés unilateralista.

- Alguns dos debatedores consideraram que a “Doutrina Bush” – materializada na edição, em setembro de 2002, do documento “A Estratégia de Segurança Nacional dos EUA” – corresponde a um ponto de inflexão na política externa norte-americana.
- Observaram, contudo, que tal doutrina não seria de todo nova: seus contornos viriam sendo delineados pelo menos desde os anos 80 do século passado. A novidade, na análise do quadro atual, ficaria por conta das circunstâncias políticas, geradas pelos ataques de setembro de 2001, que teriam permitido a transformação das idéias de certos setores mais conservadores em políticas de Estado.
- Ressaltou-se, ainda, que os EUA, em decorrência de sua indiscutível hegemonia em todos os vetores de poder da agenda contemporânea, constituem dado central para a avaliação que qualquer ator do sistema venha a elaborar sobre o cenário internacional vigente, especialmente em matéria de defesa e segurança.

#### RELAÇÕES BRASIL-EUA

- Concordou-se em que as relações com os EUA são fundamentais para a estratégia de inserção internacional do Brasil.
- No contexto das relações bilaterais, enfatizou-se que a dicotomia “aderir *versus* opor-se”, que confere ao debate matizes mais bem ideológicos, seria falsa. O Brasil, segundo se afirmou, pode – e deve – continuar desenvolvendo, com os EUA, um diálogo aberto e maduro, no qual se respeitem as diferenças e se explorem as convergências.

- Comentou-se, também, que o fato de os EUA priorizarem, em sua agenda externa, outras áreas do mundo que não a América do Sul abre, para o Brasil, espaços adicionais de atuação no subcontinente.

#### À IDÉIA DA SUCESSÃO DE HEGEMONIAS

- Um dos debatedores ponderou que a hegemonia norte-americana já encerraria elementos de fraqueza e que, ao longo da História, apenas atores periféricos que não se submetem ao poder central chegam a ser hegemônicos.
- Lembrou que o Brasil – cujo “mito fundador” é, à diferença do norte-americano, essencialmente inclusivo – poderia vir a constituir o pólo de uma “mundialização” positiva, voltada para a edificação de uma “pátria humana”.
- Em sua opinião, a idéia do País como o pólo de uma “mundialização” positiva ganharia força com a perspectiva da decadência dos EUA como potência e da eventual transformação do próprio Brasil em ator hegemônico.
- De forma contrária a esse raciocínio, argumentou-se que, em vez de se trabalhar com a noção de sucessão de hegemonias e de “mitos fundadores” baseados em características excepcionais de sociedades específicas – todas as sociedades seriam, em certo sentido, excepcionais –, poderia ser mais fértil adotar-se, como premissa básica, o entendimento de que o *locus* adequado para a promoção dos interesses de países como o Brasil são os foros multilaterais, nos quais se deve buscar não um exercício de “contra-hegemonia”, mas a construção de um espaço internacional sistemicamente equilibrado.

## MULTILATERALISMO

- Não houve dúvidas de que é do interesse brasileiro revigorar o multilateralismo. Nesse sentido, mencionaram-se, entre outros elementos, o fato de que o multilateralismo é a “expressão internacional” da democracia, a constatação de que o mundo se caracteriza por interdependências crescentemente complexas e a idéia de que foros multilaterais constituem um poderoso instrumento de ação concertada para a solução de problemas compartilhados.
- Comentou-se que, mais do que um interesse de países como o Brasil, o revigoramento do multilateralismo é um imperativo da comunidade de nações.
- Desenvolveu-se raciocínio segundo o qual, num mundo repleto de ameaças por que são responsáveis atores não-estatais, deve-se buscar o reforço do “sistema inter-estatal westfaliano”, processo que passaria pela revitalização dos foros multilaterais, os quais, afinal, se caracterizam precisamente por sua natureza inter-estatal. Esse raciocínio, conforme se defendeu, serviria não apenas aos interesses da comunidade internacional em seu conjunto, mas aos dos próprios EUA, cuja luta contra o terrorismo pressupõe a tese de que, no plano externo, o Estado deve deter o monopólio do uso da força.

## CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

- Houve consenso em torno da idéia de que convém ao Brasil empenhar-se em tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

- Defendeu-se, com muita nitidez, que esse *status*, uma vez adquirido, deveria ser utilizado não como um mero recurso de poder adicional de que disporia o País, mas como instrumento de transformação de “quadros normativos” desequilibrados.

#### PARTICIPAÇÃO DO BRASIL EM FORÇAS DE PAZ

- Verificou-se tendência favorável ao aumento da colaboração do Brasil para Forças de Paz.
- Para os participantes, a conveniência de o Brasil ampliar sua presença em Forças de Paz decorreria tanto de questões de princípio quanto das oportunidades relacionadas à projeção de poder político e militar.
- Salientou-se, não obstante, que, do ponto de vista estritamente militar, a participação em Forças de Paz não traz benefícios imediatos para o adestramento dos oficiais e praças brasileiros que delas tomam parte.

#### AMÉRICA DO SUL

- Concordou-se em que o Brasil deve seguir consolidando um espaço próprio de atuação no subcontinente sul-americano.
- Para os participantes, o País deve perseguir a integração militar sul-americana em sentido amplo. Não se trataria de procurar construir, neste estágio, alianças militares, mas de sedimentar percepções comuns e de reforçar a confiança mútua que já caracteriza o relacionamento das Forças Armadas da região.

- O MERCOSUL e, em particular, a aliança com a Argentina seriam o esteio desse processo de integração.
- Conferiu-se especial ênfase à integração das indústrias de defesa, movimento que geraria dividendos não apenas econômico-comerciais, mas também políticos.
- Vários debatedores ressaltaram a existência, *grosso modo*, de duas realidades distintas na América do Sul: o sul do subcontinente, marcado pela estabilidade nacional, e o norte do subcontinente, onde várias sociedades atravessam relevantes crises de natureza social.

## MERCOSUL

- Especificamente sobre o MERCOSUL, todos estiveram de acordo em que se deve buscar, no âmbito do bloco, uma maior aproximação em matéria militar.
- Essa aproximação concretizar-se-ia, por exemplo, por meio de uma integração das indústrias de defesa, de renovadas ações multilaterais conjuntas, de exercícios mais freqüentes entre Forças Armadas e de um maior intercâmbio de oficiais.
- Enfatizou-se que todos esses esforços conduziram à consolidação, pelos sócios do MERCOSUL, de uma percepção compartilhada sobre as principais questões internacionais.
- O Ministro da Defesa afirmou que, na sua avaliação, está essencialmente correta a opção feita pelo Brasil, nos últimos quinze anos, de conferir prioridade, no plano do MERCOSUL, à dimensão econômico-comercial da integração. Para o Ministro, essa opção obteve um êxito

incontestável, tendo aberto espaço para o “segundo andar do edifício do MERCOSUL”, que é o da integração empresarial. Segundo disse, ainda que não haja qualquer resistência dos estamentos militares à integração, o desenvolvimento de estruturas de cooperação políticas e estratégicas corresponderia ao “terceiro e ao quarto andares do edifício”, sendo, portanto, matéria para o futuro. No momento, o Ministro manifestou-se favorável ao estabelecimento de vínculos específicos, na linha dos exemplos citados anteriormente.

#### CASOS ESPECÍFICOS DO CONTEXTO SUL-AMERICANO (COLÔMBIA E BOLÍVIA)

- Alguns participantes apontaram para a conveniência de se buscar, na América do Sul, uma “resposta conjunta” para o desafio colombiano.
- No que se refere ao engajamento do Brasil na questão, o Ministro da Defesa lembrou que o País já elevou seu “perfil de atuação” na matéria. O propósito brasileiro, segundo comentou, é o de contribuir da maneira mais eficaz possível para o fim do conflito, dentro dos limites do direito internacional e das próprias limitações materiais do País. Sobre as FARC, o Ministro indicou que qualquer tentativa de violação do território brasileiro – hipótese que considera improvável – seria duramente reprimida.
- No tocante à questão boliviana, houve concordância sobre a gravidade da crise social por que passa aquele país, a qual deve continuar a ser acompanhada com atenção pelo Brasil.

### AMAZÔNIA

- Ressaltou-se que a Amazônia figura entre as principais “vulnerabilidades” brasileiras, devendo, portanto, ser um dos objetos prioritários da política de defesa do País.
- Recordou-se a existência, no espaço amazônico, de programas importantes, como o Calha Norte e o SIVAM, cujos resultados estão sendo compartilhados com os vizinhos interessados, em prol do aumento da segurança da região.
- Mencionou-se, no entanto, ser preciso ir além, com medidas como a transferência, para a Amazônia, de unidades militares sediadas em outras partes do território nacional (como no caso da transferência de um Batalhão de Infantaria do Rio de Janeiro para a área de São Gabriel da Cachoeira) e com a efetiva integração da região ao conjunto do País.

### ATLÂNTICO SUL

- No âmbito das discussões sobre a atuação brasileira no Atlântico Sul, advogou-se uma maior aproximação com a África, no espírito do que tem feito o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.
- Salientou-se, igualmente, a eventual utilidade de se resgatar a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul – ZOPACAS – como instrumento de aproximação com a costa ocidental do continente africano e de consolidação do Atlântico Sul como área de estabilidade político-militar.
- Um dos participantes, diante da escassez de recursos para a constituição de um sistema aero-naval eficaz de proteção do



Atlântico Sul – sistema que também funcionaria como fator de projeção de poder –, sugeriu que se optasse por uma solução que, do ponto de vista orçamentário, fosse de meio termo: a construção de navios de patrulha da Zona Econômica Exclusiva, embarcações que seriam flexíveis e úteis para os objetivos mais amplos de desenvolvimento do País.

#### SISTEMA INTERAMERICANO

- Vários participantes apontaram para a superação do TIAR. Houve, nesse contexto, alusão à eventual conveniência de se discutir a construção de uma nova arquitetura hemisférica de defesa.
- No bojo dos debates sobre o sistema interamericano de defesa, alguns participantes referiram-se à Conferência Especial sobre Segurança Hemisférica, realizada no México em novembro de 2003. Um participante externou preocupação com o que considerou como sendo um tratamento excessivamente abrangente do conceito de segurança, o qual, com a Conferência, teria passado a incorporar, além de diversos outros elementos, a dimensão da pobreza. Outros participantes, por sua vez, lembraram que o texto da declaração que resultou do encontro contempla os interesses brasileiros, sendo suficientemente equilibrado e permitindo que certos trechos sejam objeto de interpretações variadas. No que se refere à prevalência dos principais interesses brasileiros na Conferência, citou-se, em particular, a confirmação do papel da Junta Interamericana de Defesa como órgão de assessoramento – e não operacional –, bem como a declaração explícita de que cabe a cada país definir o uso a ser dado a suas forças armadas.

- Ainda no contexto dos debates sobre o sistema interamericano, sugeriu-se que, sem deixar de participar dos exercícios levados a cabo na OEA, o Brasil concentrasse esforços em uma concertação mais bem sul-americana.

#### DIVERSIFICAÇÃO DE PARCERIAS

- Propôs-se que, além de fortalecer o MERCOSUL, de buscar uma maior integração na América do Sul, de empenhar-se em revigorar o multilateralismo e de aproximar-se do conjunto do continente africano, o Brasil deve dar continuidade à sua política de diversificação de parcerias, o que envolve atores como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul.

#### POLÍTICA DE DEFESA

- Concordou-se em que o documento “Política de Defesa Nacional” precisa ser reavaliado. Ficou claro que o ciclo de debates sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança está gerando subsídios úteis para que se proceda à necessária reavaliação do documento.
- Um dos participantes sugeriu que o Brasil elaborasse um “Livro Branco de Defesa”, a exemplo do que fazem outros países, inclusive sul-americanos. Em sentido contrário a essa proposta, argumentou-se que uma Política de Defesa Nacional e uma Política Militar de Defesa bem concebidas dispensam a elaboração de um “Livro Branco”, na medida em que já seriam suficientes para garantir a transparência que se espera do País em matéria de política de defesa.

- Concordou-se em que o Brasil deve seguir adotando, em sua política de defesa, postura dissuasória. Utilizaram-se, no entanto, duas acepções distintas do conceito de dissuasão: uma mais ampla, que abarca os diversos fatores constitutivos do “poder nacional”, e outra mais estrita, que se limita à dimensão militar.
- Enfatizou-se que uma postura dissuasória de perfil mais elevado depende de recursos orçamentários adequados e de autonomia estratégica e tecnológica.
- Ressaltou-se que, a bem de uma política de defesa eficaz, devem ter continuidade os esforços de integração das Forças Singulares sob a égide do Ministério da Defesa.

#### CONCEITOS DE SEGURANÇA E DEFESA

- Sobre os conceitos de segurança e defesa, os participantes compartilharam a visão de que, embora se trate de conceitos complexos, há consenso com relação ao fato de que a defesa seria basicamente uma “ação” e a “segurança”, um estado.
- O Ministro da Defesa ressaltou que, em que pese à importância de se debater o alcance de cada um dos dois conceitos – aos quais já se dedicou toda uma rodada do ciclo de debates –, as discussões havidas nesse contexto não devem ter um efeito paralisante. Para o Ministro, tais discussões devem, isto sim, ocorrer em paralelo à ação política, que delas se beneficiarão à medida que gerem novos subsídios teóricos.

### QUESTÃO ORÇAMENTÁRIA

- Concordou-se em que a questão orçamentária é crucial para o adequado encaminhamento dos assuntos de defesa no Brasil.
- O Ministro da Defesa afirmou que o maior empecilho para que o País disponha já de uma estrutura de defesa de perfil mais elevado são as limitações de natureza financeira.
- Salientou-se a necessidade de um orçamento integrado de defesa. Um dos participantes referiu-se à conveniência de que se implementasse um sistema de vinculação orçamentária para a Pasta da Defesa.
- Foi defendida a idéia de que os gastos com defesa de um determinado país devem ser diretamente proporcionais às riquezas a serem protegidas em seu território.

QUARTA RODADA DE DEBATES

---

CENTRO GENERAL ERNANI AYROSA,  
6 - 7 DE DEZEMBRO DE 2003

---

O BRASIL NO CENÁRIO REGIONAL DE  
SEGURANÇA E DEFESA

A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL COMO PRIORIDADE:  
INTERVENÇÃO INICIAL NA QUARTA RODADA DO CICLO DE  
DEBATES SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO  
EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANÇA

---

ALDO REBELO\*

O cenário de defesa nacional é condicionado por fatores externos e internos.

Os fatores externos constituem dados da realidade internacional sobre os quais o Brasil tem reduzida influência direta. Desejamos um mundo multipolar, em que prevaleçam regras definidas multilateralmente. Podemos e devemos lutar por esse mundo. Mas o que se vê, hoje, é a prevalência do unilateralismo, e, ao menos no curto prazo, é nesse quadro de concentração de poder que teremos de trabalhar para promover os nossos valores e os nossos interesses.

Já os fatores de ordem interna encontram-se mais próximos da nossa esfera de influência. Eles dizem respeito a uma seara em que as forças políticas e sociais do País atuam de forma decisiva.

Nessas condições, parece claro que uma política de defesa deve adotar como pressuposto a centralidade da questão nacional.

Quando se trata da política de defesa do Brasil – que é essencialmente defensiva e mesmo de resistência –, temos de buscar, sempre, a unidade

---

\* Deputado Federal, Ministro da Coordenação Política e Assuntos Institucionais.

do País, a coesão social e a disciplina necessárias para o alcance dos objetivos perseguidos. Unidade, coesão e disciplina são indispensáveis para enfrentar uma agenda internacional que, em vários aspectos, nos é imposta “de fora para dentro” e não atende aos nossos interesses.

Neste encontro, em que se discutem os desafios que o Brasil enfrenta no cenário regional de defesa, procurarei tecer algumas considerações sobre aspectos da nossa ação internacional que guardam evidente relação com nossas preocupações de defesa. Parto da premissa de que, em sua vertente internacional, a política de defesa nacional tem de apoiar-se em uma política externa prudente e independente.

No contexto dessa política externa, atribuo prioridade inequívoca à integração da América do Sul. Não podemos desconhecer tantos vizinhos de origem quase comum. Se não consolidarmos a integração sul-americana, corremos o risco de nos tornarmos vulneráveis ao resto do mundo.

A relação entre os países sul-americanos deve ser aprofundada nos mais diversos níveis. A construção de uma unidade sul-americana é um desafio que deve ser vencido não apenas no terreno econômico, mas também no infra-estrutural, no social, no cultural e, no que for cabível, no militar. Não tenhamos dúvida: o êxito de uma política multidisciplinar de integração regional implicará benefícios para a própria segurança do nosso País e dos nossos vizinhos.

Ao mesmo tempo em que nos empenhamos na tarefa prioritária de consolidar um espaço de atuação comum na América do Sul, não podemos descuidar, como é evidente, da nossa relação com a potência hegemônica do sistema internacional unipolar em que vivemos. Com os Estados Unidos, devemos buscar intensificar as nossas relações de boa convivência. As diferenças existentes entre os dois países podem, dado o grau maduro do seu relacionamento,

ser debatidas de forma franca e aberta. E as áreas de nítido interesse comum, como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, devem ser crescentemente exploradas como áreas de cooperação.

Não menos relevantes, na esfera da política externa prudente e independente a que me refiro, são os esforços que estamos empreendendo em prol de uma maior convergência com a União Européia e com outros parceiros estratégicos, como a Rússia, a China, a Índia e a África do Sul. O Brasil pretende sedimentar sua posição como um ator global e, portanto, não pode abrir mão de diversificar o mais possível suas parcerias internacionais, sem prejuízo da prioridade atribuída à integração regional.

Estou convencido de que, com uma política de inserção regional sólida e confiável, o nosso País está contribuindo para aumentar, a um só tempo, a sua própria segurança e a de seu entorno. E, com suas credenciais de Estado mediador vocacionado para a paz, a nossa contribuição pode ser ainda mais abrangente.

Concluo com uma palavra mais específica sobre uma importante opção que temos de fazer no que diz respeito à nossa política de defesa. Quero deixar registrado que, a meu juízo, podemos combinar, como temos feito, a estratégia da presença com a da dissuasão. Creio que as Forças Armadas deveriam conjugar um domínio intensivo de tecnologias de ponta com um efetivo de pelo menos um milhão de homens. E isso porque, entre outras razões, as Forças Armadas são um dos poucos instrumentos de que o Estado dispõe para a democratização da sociedade.

Não nos esqueçamos, afinal, de que uma Marinha, um Exército e uma Aeronáutica que se façam presentes em todo o território nacional e que se identifiquem com o povo brasileiro ajudarão a garantir a unidade, a coesão e a disciplina de que não podemos prescindir para enfrentar a complexa agenda internacional que temos diante de nós, na nossa região e fora dela.



## O BRASIL NO CENÁRIO REGIONAL DE DEFESA E SEGURANÇA

---

LEÔNIDAS PIRES GONÇALVES \*

### 1. PALAVRAS PRELIMINARES

O tema em pauta é atual, relevante e oportuno.

O entendimento que tenho de Segurança e Defesa, no nível de nação, é o externado no documento que o Exército apresentou na voz do General Rui Silveira<sup>1</sup>. Conceitos estratificados, repetidos, realejados há longo tempo em nossas Escolas (ESG, ECEME/CPAEx) e no Estado-Maior do Exército.

De outra parte, o assunto permite múltiplas abordagens – tanto gerais como pontuais, ancoradas em questões específicas.

O enfoque escolhido foi objeto de minha preferência porque estão nítidos, nas atuações da política externa do Brasil e das demais nações sul-americanas, a intenção e o projeto da progressiva integração regional. E por conseqüência, a Segurança e Defesa de cada país do bloco, ou da área como um todo.

### 2. A SITUAÇÃO REGIONAL NO TOCANTE À DEFESA E À SEGURANÇA

#### a. O cenário mundial e o panorama sul-americano

---

\* General-de-Exército da Reserva, ex-Ministro do Exército.

• Nota dos organizadores: O texto consta do primeiro volume da presente coleção.

No período da bipolaridade da Guerra-Fria, digladiavam-se as duas nações hegemônicas (EUA e URSS). Aglutinavam em torno de si os respectivos aliados, havia um sentimento de segurança e atos de defesa que faziam com que estes aliados se considerassem protegidos.

Após o fim da Guerra-Fria e das razões ideológicas de sua existência, desapareceu a bipolaridade. Seguiu-se a multipolaridade e, depois, a unipolaridade (ou a “unimultipolaridade”, como quer o neologismo de Samuel Huntington), que significa o poder dos EUA (apoiados por pequeno séquito – G7), única superpotência pelo nível alcançado em todas as Expressões de seu Poder Nacional.

A dispersão dos membros dos dois blocos ideológicos (e novos países que surgiram) deixou inúmeras nações sem líderes, entregues à própria sorte: que cada um buscasse seus objetivos e perseguisse seus interesses, isoladamente ou por acordos multinacionais.

Esta foi a ordem internacional que inspirou e incentivou as nações a se unirem em âmbito regional para fazer face às grandes e possíveis confrontações de toda natureza – econômicas, políticas, territoriais e culturais –, mesmo que, para tanto, tivessem que esquecer as históricas desavenças, como ocorreu na já consolidada União Européia.

No panorama sul-americano, está claro o desejo das nações com o mesmo objetivo: obter uma integração multinacional fortalecida – que além das vantagens explicitadas – tem o valor de poder harmonizar as relações dos países do bloco.

Por isso, sou convencido de que este é o quadro que melhor responde às necessidades de Segurança e Defesa regional e que deve ser perseguido com perseverança.

Na busca desta integração sul-americana, há três iniciativas, isoladas, em curso: o Pacto Amazônico, o Pacto Andino e a mais atual – e também mais conseqüente – o Mercosul.

O sucesso limitado da integração do subcontinente ocorre, em grande parte, pela timidez política do Brasil, o que o tem inibido de liderar as ações.

É oportuno realizar a tão repetida “liderança-concertada” capaz de criar um panorama em que os demais países, antevendo o futuro, se conscientizem de que a solução é positiva para todos (a União Européia, repito, não conseguiu harmonizar as históricas desavenças entre França, Inglaterra e Alemanha? E mesmo os desníveis de poder das nações que o compõe?).

Nossa continentalidade que permite ter fronteira com quase todos os países do subcontinente e nosso patamar de poder estão a indicar esta atuação internacional. É nosso destino, por que fugir dele?

Creio que não há exagero em se dizer que a maioria das nações sul-americanas espera por isso. Os problemas por disputa por liderança, muitas vezes lembrada, podem ser minimizados com habilidade e artifícios políticos.

#### **b. Riscos e ameaças provenientes do cenário mundial**

Neste cenário, após a já mencionada Guerra-Fria, há um processo nitidamente em marcha que decorre do fato de que se voltaram a priorizar, como parte integrante de equação política, as questões econômicas, pois o campo ideológico deixou de ser mandatário.

Nas relações de poder do ordenamento mundial presente, identificamos Atores e Ditames, estes estabelecidos para disciplinarem a convivência internacional.

#### **Os Atores**

São muitos: há uma única superpotência – EUA; grandes potências – União Européia, Japão e China; potências regionais –

Índia, Brasil e África do Sul; outros – Canadá, Israel, Paquistão, Coreia do Norte e Irã; e demais nações do mundo.

### Os Ditames

São, fundamentalmente, as regras do jogo que foram definidas por parcela da comunidade internacional (sob influência dos EUA), que as ditaram porque têm poder para tanto. Nas relações internacionais, sobretudo, não há como não reconhecer que a “verdade” é filha do Poder.

Vejamos o elenco destes Ditames, que julgo tentam ser o que denomino as modernas “Tábuas mosaicas”:

- Universalização da democracia.
- Economia de mercado: livre comércio e livre fluxo de capitais.
- Sistema de segurança coletivo e paz (emprego de força multinacional sob comando do EUA).
- Interferência na destinação, dimensões e características das Forças Armadas das nações não hegemônicas.
- Controle de tecnologias sensíveis e da proliferação nuclear.
- Controle dos delitos transnacionais:
  - Terrorismo (com alta precedência).
  - Desrespeito aos Direitos Humanos.
  - Agressão ao meio ambiente.
  - Narcotráfico.
  - Problemas indígenas.

Estes ditames originam-se na cultura ocidental, mas não têm aceitação *urbi et orbi*.

Os “valores universais” pregados não o são, pois cometem o erro de confundir comunidade ocidental com comunidade internacional.

Além disso, ressalte-se, desconhecem as aspirações e interesses mesmo de países ocidentais, são injustos e barram seu acesso à grandeza, particularmente dos Emergentes.

Em realidade, estes Ditames têm como pano de fundo razões geoestratégicas e econômicas.

Quais as ameaças e riscos embutidos? O descumprimento de qualquer dos Ditames, como ocorria nas Tábuas recebidas no Sinai, é passível de punição, com gradação e conseqüências imprevisíveis.

Hipótese sem fundamento? Não. Atentem para o panorama mundial dos últimos tempos – não nos dá segurança, mas inquietação e temores.

### **c. As vulnerabilidades do Brasil e do subcontinente. As contrapartidas.**

Não me constrange afirmar que na área sul-americana, considerando os Ditames disciplinadores, há muitas vulnerabilidades efetivas e potenciais.

Escolhi colocar a lente sobre uma que considero de altíssima prioridade, não apenas para o Brasil, pois se estende a vários países vizinhos – a Amazônia. É uma região imensa, como imensas são suas riquezas, tão bem conhecidas que não impõem explicitações.

A Amazônia, nos dias presentes, é assunto de questionamentos dos grandes do mundo e de preocupações do Brasil (e vizinhos), em virtude das manifestações de cobiça sobre ela.

Creio que não se trata de fantasia. Esta cobiça transparece quando identificamos o conflito de interesse existente na área.

O conflito de interesse manifesta-se por duas ações: confrontação geopolítica e confrontação estratégica.

A confrontação geopolítica (“o que fazer”) é evidente pelas diretrizes geopolíticas que lá se defrontam: nós, desejando que a área permaneça nossa; os grandes do mundo, disponível para seu uso, através da internacionalização.

Quais nossas contrapartidas?

No ambiente plurinacional, o Pacto Amazônico; no plano nacional, com nossas manobras geopolíticas internas de integração, que viemos e vimos realizando, com ênfase, desde a década de 40.

A confrontação estratégica (“o como fazer”) ficou clara pelas ações alienígenas que, a partir da década de 80, se manifestaram.

Não houve, nem se espera, ainda, nenhuma ameaça de invasão; mas está bem nítida a manobra estratégica indireta de conservar a região para um futuro propício a interesses que não são nossos.

No que consistem?

Basicamente, acusam-nos de não saber bem cuidar da Amazônia. Com os mesmos argumentos de sempre: pulmão do mundo, efeito estufa (queimadas), alteração do clima, desertificação, questões indígenas, hidroelétricas e delitos transfronteiriços (drogas e terrorismo) – alguns, reais; a maioria, mitos ou falácias.

Exigências foram feitas ao governo brasileiro para adotar medidas de conservação (intocabilidade), em vez da preservação (utilização adequada).

Primordialmente, com o propósito de enfraquecer nosso direito de posse e transformar a região em um grande contencioso internacional.

É um exagero? Temos indicações? Temos. Vêm de todos os quadrantes e de grandes países, nas vozes de líderes mundiais já muito citadas – Al Gore, Major, Mitterrand, Gorbachev, Kissinger e outros, entre os anos de 1981 e 1994. Teriam sido imprudências verbais? Não! São mais intenções explicitadas.

Considerando-se as datas das manifestações, vê-se que elas não são recentes. É fácil concluir o porquê: problemas maiores e mais prementes estão a preocupar os grandes do mundo, dando-nos uma trégua. Temos de aproveitá-la.

Quais as contrapartidas em nível nacional e do subcontinente que busca a integração regional?

Sou convicto de que a Segurança e Defesa, nos níveis em foco, são obtidas, realizadas e esteadas em quatro instrumentos fundamentais:

- Desenvolvimento econômico e social
- Atuação da Diplomacia
- Ação das Forças Armadas
- Postura da sociedade (Opinião Pública)

Estes instrumentos deverão estar: integrados, no Desenvolvimento; concertados, nas Ações Diplomáticas; coordenados, nas Forças Armadas; e, sintonizados, nas Opiniões Públicas.

#### **d. Estratégia Militar vislumbrada**

Há necessidade de estabelecermos uma estratégia militar para Segurança e Defesa tanto para o Brasil como para a América do Sul?

Por que não, neste mundo confuso, instável e imprevisível?

Vejo a estratégia ser defensiva, apoiada precipuamente na Dissuasão.

A Dissuasão, como sabemos, foi termo difundido pelo General Beaufre, francês, durante o período do governo De Gaulle.

Nada mais é do que a versão modernizada do milenar e sábio aforismo latino: *Si vis pacem para bellum!*

Em outras palavras – como sabemos – Dissuasão é a contrapartida com que se ameaça o inimigo que, embora não nos dê a vitória, é capaz de conscientizá-lo de que sua possível vitória não seria compensadora.

A dissuasão pode ser convencional ou nuclear.

A convencional tem possibilidades limitadas; a nuclear, pelo “igualador atômico”, ou a “arma da paz”, é que tem real validade.

É tema que nos tempos atuais devemos abordar com muito cuidado, pois é de trato difícil, servindo para interpretações não desejadas.

Há que considerá-lo com enfoque realista, mas prudente.

A área nuclear é disciplinada pelo Tratado sobre Não-Proliferação Nuclear (TNP), pelo Acordo para Proibição completa dos Testes Nucleares (CTBT), pela Conferência de março de 1975 que prorrogou indefinidamente a vigência do TNP, pela Constituição brasileira que proíbe a utilização da energia nuclear para fins outros que não pacíficos e, também, pela Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC).

A tradição de nossa política internacional impõe que Acordos assinados sejam cumpridos e assim têm sido através dos tempos.

Confesso, entretanto, como soldado profissional, que tenho preocupação com o que venha a ocorrer com o TNP. Isto porque vejo, com pragmatismo e olhar prospectivo (um futuro que alcance



três a quatro décadas), duas alternativas para a vigência deste Tratado: ou o TNP eterniza-se com as características atuais, onde não se vêem intenções reais de acabar com os Arsenais Atômicos; ou caduca (embora não tenha cláusula de denúncia), como ocorreu com outros tantos Tratados Internacionais.

Na primeira hipótese, configura-se um instrumento injusto, pois congela um quadro internacional hegemônico sem limite de tempo, fato que fica confirmado, por exemplo, com o pronunciamento do Presidente Jacques Chirac, realizado no Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional, da França, em 8 de junho de 2001.

Se caducar, teremos de dispor de condições científico-tecnológicas para aproveitar, em tempo hábil, a liberdade que estará oferecida para Dissuasão nuclear.

Creio que estes problemas serão manifestos no tempo à frente, quando o Brasil e a integração sul-americana tiverem atingido patamar de tamanha grandeza e poder que se atribuam o direito de considerar, seriamente, rever os compromissos através de negociações políticas na área internacional (a relação entre nações é de Poder, diz sabiamente Raymond Aron).

Antes disto, devem ser destacadas preocupações do presente que nos levem a adotar medidas que permitam acompanhar de perto a evolução do conhecimento científico-tecnológico, de ponta-nucleares e outros – sem desobedecer aos preceitos estabelecidos nos Tratados de que participamos.

### 3. PALAVRAS FINAIS.

Todas as considerações apresentadas não podem esquecer e se desvincular dos históricos compromissos internacional (ONU) e

continental (OEA). E que fique claro que a Integração Regional não tem a intenção de romper, obviamente, com esses compromissos; ao contrário, visa a vitalizá-los.

## O BRASIL NO CENÁRIO REGIONAL DE DEFESA E SEGURANÇA

---

LUIZ FILIPE DE MACEDO SOARES \*

### I. AMÉRICA DO SUL – QUESTÕES DE SEGURANÇA

A América do Sul constitui uma área de relativa estabilidade com baixos índices de despesas militares em relação ao PIB e, salvo raras exceções, sem registro de tensão militar significativa ou risco de guerra. Os processos de fortalecimento da democracia, uma das funções do Grupo do Rio, e o avanço da integração regional, impulsionados pelo Mercosul e a Comunidade Andina, têm possibilitado um cenário estratégico distinto de outras regiões do globo. O reforço da aliança estratégica do Brasil com a Argentina e a aproximação com os demais países do continente favorecem a ausência de ameaças graves à segurança e têm permitido aos países sul-americanos concentrar-se em seus programas de crescimento econômico.

A evolução do cenário estratégico mundial, sobretudo após os atentados terroristas de setembro de 2001, introduziu elementos novos que sugerem a necessidade de maior atenção às questões de segurança e defesa. Os países desenvolvidos têm argumentado que, além das ameaças tradicionais à segurança dos Estados (armas nucleares, convencionais), a comunidade internacional enfrenta hoje as chamadas “novas ameaças”, como o terrorismo, o narcotráfico e

---

\* Embaixador, Subsecretário-Geral da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores.

o crime organizado. Os países sul-americanos, apesar de afetados por um ou mais desses fatores, compartilham apenas parcialmente com os países desenvolvidos as preocupações inerentes às “novas ameaças”. Há, por outro lado, um conjunto de riscos e coerções, implícitos no processo de globalização, que despertam sérias preocupação no contexto sul-americano, pois podem, a qualquer momento, desestabilizar países com instituições democráticas frágeis e economias em fase de afirmação. Cite-se, por exemplo, a volatilidade dos fluxos de capitais especulativos, que expõe países emergentes como o Brasil a maior vulnerabilidade financeira.

O elenco de ameaças que afetam os países sul-americanos inclui, dessa forma, elementos distintos dos que afligem os países desenvolvidos e está mais vinculado ao plano da segurança do que ao da defesa. Além disso, a contenção na perspectiva regional não se baseia exclusivamente na força militar. A redução da vulnerabilidade dos países sul-americanos implica ações conjuntas nos campos econômico-comercial e político-estratégico, de modo a reforçar a posição da região frente a outros blocos, conferindo a estas melhores condições para enfrentar as “novas ameaças” e os desafios da inserção no cenário internacional.

A integração regional e a aproximação político-estratégica têm contribuído significativamente para a relativa estabilidade sul-americana em matéria de defesa e segurança. No plano das relações Brasil-Argentina, a aproximação na área de defesa e segurança aumentou a confiança recíproca e criou condições favoráveis para maior cooperação regional em temas estratégicos e militares. O marco referencial das relações bilaterais nesse campo é o “Mecanismo de Consulta e Coordenação entre os Governos do Brasil e da Argentina em matéria de Defesa e Segurança Internacional”, estabelecido em 1997. O elevado grau de entendimento no plano técnico-militar reflete-se nas freqüentes visitas recíprocas de oficiais de diversas patentes, no intercâmbio

constante de informações e na condução de manobras conjuntas. Por outro lado, o excelente relacionamento político entre os dois Governos oferece oportunidade renovada para o aprofundamento do diálogo no campo da segurança e estratégia, de forma a completar os esforços de integração que vêm sendo conduzidos no plano operacional-militar.

Outro fator favorável à estabilidade regional é a aproximação político-estratégica entre Argentina e Chile. O excelente estado das relações entre Argentina e Chile em nada se assemelha ao prevalecente em 1978, quando ambos os países por pouco não iniciaram um conflito armado em torno da questão do Canal de Beagle. Apesar de as relações entre os dois países no campo da defesa não terem acompanhado o mesmo ritmo da integração entre Brasil e Argentina, houve uma aproximação sensível, sobretudo a partir do final da década de 1980, devido a fatores como a consolidação da democracia e o estreitamento dos vínculos econômicos e comerciais. As relações bilaterais aperfeiçoaram-se com a assinatura, em 1991, do Tratado de Paz e Amizade, que colocou fim a 23 das 24 disputas territoriais. Posteriormente, em fevereiro de 1999, em Ushuaia, os Presidentes Frei e Menem assinaram declaração conjunta sobre transparência de gastos na área de defesa e um acordo para a produção conjunta de fragatas para as respectivas Marinhas de Guerra. No terreno político, cabe ressaltar o apoio chileno à soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas.

No tocante às relações Brasil-Chile, o fato de não compartilharmos uma região de fronteira limita a possibilidade de concretização de um processo integrador de natureza similar ao observado entre Brasil e Argentina. No passado, os laços que uniam Brasil e Chile no plano estratégico baseavam-se mais na percepção geopolítica de que ambos países eram “aliados naturais”, em oposição ao rival comum (a Argentina), do que em uma agenda positiva de cooperação. A

aproximação entre Chile e Argentina possibilitou a reavaliação do vínculo estratégico Brasil-Chile, não mais no sentido clássico de aliança militar, e sim sob um novo ponto de vista, baseado no estabelecimento de canais de diálogo e na definição de padrões regionais comuns no campo da segurança, passíveis de serem compartilhados tanto com a Argentina quanto com os demais países do Mercosul.

No âmbito sub-regional, cite-se, como marco referencial da crescente cooperação no combate ao crime organizado e ao narcotráfico, a celebração entre os Chanceleres da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile, em dezembro de 1999, do “Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional do Mercosul”. A complexidade do fenômeno do crime organizado, com suas ramificações transnacionais, fez com que o tema deixasse de ser de atenção predominantemente interna e passasse a figurar entre os itens da agenda política regional.

Vale sublinhar também a utilidade de mecanismos como os Grupos Bilaterais de Defesa, estabelecidos com Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai. Com a Colômbia, assinou-se, em junho de 2003, Memorando de Entendimento sobre cooperação em matéria de defesa. O Ministro da Defesa, Embaixador José Viegas Filho, liderou uma iniciativa pioneira do Brasil ao realizar, no Rio de Janeiro, uma Reunião de Ministros da Defesa da América do Sul, a primeira no gênero. Nessas condições, pode-se afirmar que a integração na área de defesa entre os países sul-americanos está presente no horizonte político do continente.

A situação colombiana constitui o maior foco de instabilidade no cenário político-estratégico regional. Além da expansão das ações do narcotráfico, da guerrilha das FARC e das AUC, a Colômbia tem enfrentado problemas sociais graves, como o êxodo de mais de um milhão de pessoas do campo, expulsas pela violência e pela

deterioração do setor agrícola. Tal quadro tem comprometido o funcionamento das instituições colombianas e feito com que o país se aproxime de uma situação de desgovernabilidade, com riscos cada vez maiores à estabilidade estratégica regional. A guerra civil colombiana representa um problema estratégico de difícil solução para o Brasil na medida em que uma política de prudência excessiva pode fazer com que se assista passivamente à provável consolidação da presença militar dos EUA no continente. A estratégia brasileira em relação à Colômbia dependerá necessariamente da forma como evoluirá o conflito e seus desdobramentos. O Brasil tem oferecido seus préstimos, em atenção à solicitação do Governo colombiano e com pleno respeito à soberania do país. Os bons ofícios do Secretário-Geral das Nações Unidas merecem ser plenamente utilizados no caso colombiano. No mesmo espírito, não se pode excluir o recurso a outras eventuais medidas, inclusive o estabelecimento de embargo de armas à guerrilha e aos paramilitares.

Com relação às alegações em torno da existência de grupos terroristas na Tríplice Fronteira entre o Brasil, Argentina e Paraguai, saliente-se que não há elementos comprobatórios da presença ou financiamento de terroristas a partir daquela região. Tais alegações, surgidas na década de 1990, depois de atentados contra alvos judaicos na Argentina, ganharam força após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001. A vinculação entre atividades terroristas e a presença de comunidade de origem árabe na região é refutada pelo Brasil, pois desconhece a realidade multiétnica e multicultural dos países do continente e a ausência de preconceitos motivados por fatores étnicos ou religiosos.

A condução da política externa brasileira tem contribuído enfim, de maneira significativa, para a estabilização do quadro político-estratégico na América do Sul. Projetos estratégicos, como a integração regional e sub-regional, permitiram maior aproximação com

os países sul-americanos, em especial com a Argentina, e têm como objetivo maior consolidar o *status* da América do Sul como espaço de paz, diálogo e cooperação, possibilitando a concentração de esforços no desenvolvimento econômico e social. O Brasil tem, além disso, assumido liderança em várias iniciativas nos foros multilaterais em que são tratadas questões de segurança, desarmamento e não-proliferação. Citem-se, por exemplo, as iniciativas de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul e de declaração do Hemisfério Sul como Zona Livre de Armas Nucleares. Ainda no âmbito multilateral, aderimos ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e participamos ativamente da coalizão da “Nova Agenda”, que teve papel decisivo no programa concreto de medidas para o desarmamento nuclear adotado pelas Nações Unidas em 2000.

## II. O PAPEL DO BRASIL NA ESTABILIDADE DA AMÉRICA DO SUL

Ao lançar sua política para a América do Sul, o Presidente Lula tinha em mente não apenas os benefícios que a integração sul-americana traria para o Brasil e os demais países do continente. Movia-o a convicção de que o Brasil é um país singularmente dotado para dar início a esse processo, que haverá de transformar o continente sul-americano num sistema orgânico, um pólo de poder com voz própria nos assuntos mundiais. Intuiu que à justeza da causa se aliava a legitimidade do agente, que aos benefícios da idéia se somava a capacidade do Brasil de promovê-la e de mobilizar todos os povos do continente para a sua consecução.

Que o Brasil há de exercer papel central em qualquer esforço de integração da América do Sul é quase uma fatalidade geográfica: não só pelas dimensões do país, mas sobretudo pelo contato estreito que as fronteiras possibilitam com quase todos os povos



do continente. O fato de o Brasil lindar com nove dos onze países sul-americanos, além da Guiana Francesa, e de viver em paz com todos há mais de 130 anos, permitiu que partilhasse interesses substanciais com cada uma das nações da região. Ao participar da realidade platina como da amazônica, ao interagir com igual proximidade com andinos e caribenhos, o Brasil como que confere identidade própria a um sistema que tenderia a desagregar-se sem essa influência mediadora.

## **II. 1. Integração e estabilidade**

Democracia e paz, conquanto sejam pressupostos indispensáveis à integração sul-americana, não garantem, por si sós, o bom êxito da iniciativa. Ajudam-na sobremaneira, é verdade: lançando mão do conhecido argumento kantiano, democracias não tendem a guerrear entre si. Mas formas mais estreitas de cooperação dependem de um trabalho prospectivo, da identificação e promoção de interesses comuns com vistas à construção de verdadeira comunidade de nações.

O Presidente Lula entendeu, desde o primeiro dia de seu mandato, que o momento é especialmente propício para a construção dessa comunidade. Com os repetidos ataques ao multilateralismo no âmbito das Nações Unidas e com as dificuldades persistentes nas negociações comerciais multilaterais — onde alguns países buscam agarrar-se a privilégios injustificáveis, perpetuando o desequilíbrio entre direitos e obrigações de nações desenvolvidas e países em desenvolvimento —, parece um caminho lógico a seguir o estreitamento dos laços econômicos e políticos com os países que nos são mais próximos. Em contraste com o arbítrio unilateral no plano universal, torna-se conveniente fomentar, em nosso entorno mais imediato, aqueles valores por cuja prevalência propugnamos em

foros mais amplos. Em oposição às políticas tendentes a obstaculizar a integração econômica universal, é recomendável avançar com nossos parceiros mais imediatos, no Mercosul e nos demais países do continente.

Já se ressaltou, acima, que essa política sul-americana tem por pressuposto a democracia e a paz. A crença do Governo brasileiro é que, partindo daí, com maior integração comercial e econômica e com a aproximação de nossos povos por meio de uma infra-estrutura comum, pode-se construir mais democracia e paz. *Parte-se da estabilidade para construir mais estabilidade.*

Se democracias tendem a não guerrear entre si, democracias que desenvolvam sólidos laços comerciais recíprocos tornam-se ainda menos propensas à agressão, por entender que o bem-estar do parceiro atende a seu próprio interesse. É o *doux commerce* a que fez referência um teórico das relações internacionais<sup>1</sup>.

## II.2. Uma agenda sul-americana de segurança e defesa

Em seu discurso na Conferência Especial sobre Segurança (México, 27 de outubro de 2003), o Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, sublinhou o fato de que a América do Sul possui *identidade estratégica* própria<sup>2</sup>, “que não se confunde com a da América do Norte”, esclareceu em outra

---

<sup>1</sup> HIRSCHMAN, Albert. *Rival interpretations of market society: civilizing, destructive or feeble*, *Journal of Economic Literature*, nº 20, dezembro de 1982. Também MONTESQUIEU. *O espírito das leis*, livro 20, capítulo 1.

<sup>2</sup> Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no debate geral da Conferência Especial de Segurança, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em 28 de outubro de 2003. O texto integral do discurso encontra-se na página web do Itamaraty: <http://www.mre.gov.br>.

ocasião<sup>3</sup>. Enumerou, em seguida, as principais características que conformam essa identidade: gastos militares muito baixos, em comparação com outras regiões do planeta; a inexistência de armas nucleares e de destruição em massa; e o fato de nenhum de nossos países participar de “alianças militares de compatibilidade duvidosa com as Nações Unidas”<sup>4</sup>.

Essa identidade própria cria necessidades e interesses específicos, que, muito embora possam e devam ser abordados em foros mais amplos, seriam, naturalmente, melhor equacionados a partir do próprio espaço sul-americano. Torna-se desejável, portanto, trabalhar pela conformação de uma agenda sul-americana de segurança e defesa, em que sobressaíam essas necessidades e interesses e que reflita as características próprias da América do Sul.

Trabalhar pela conformação dessa agenda sul-americana ensejará maior concertação e aproximação de posições com os parceiros sul-americanos. Essa aproximação nos permitirá promover mais eficazmente, nos foros multilaterais hemisféricos ou universais, aqueles valores relativos a segurança e defesa que nos são mais caros, bem como resistir à aplicação, em nosso continente, de conceitos intervencionistas não respaldados pela Carta das Nações Unidas.

Alguns dos mecanismos adequados a essa concertação já existem, e seria desejável dar-lhes novo ímpeto. No âmbito específico da defesa, o Brasil mantém Grupos Bilaterais de Trabalho com a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Peru e o Uruguai. No que concerne

---

<sup>3</sup> O *Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança*. Artigo do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores apresentado no ciclo de debates, organizado pelo Ministério da Defesa, sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Também disponível em <http://www.mre.gov.br>. *Nota dos organizadores: O texto consta, igualmente, do primeiro volume da presente coleção.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

às Chancelarias, mantemos reuniões de concertação sobre temas estratégicos com vários países do continente. Com a Argentina, temos um Mecanismo de Consulta e Cooperação Bilateral na Área de Defesa e Segurança Internacional, de que participam os Ministérios de Relações Exteriores e Defesa.

Em todos esses foros, o Brasil vem trabalhando, bilateralmente, pela consolidação de conceitos que reflitam essa identidade estratégica própria da América do Sul. Ajudam-no suas credenciais de país de inegável expressão que defende uma concepção cooperativa da segurança internacional. Respaldam-no os diversos apoios recebidos no continente a sua pretensão de ingressar no Conselho de Segurança das Nações Unidas na qualidade de membro permanente: Paraguai, Peru, Venezuela, Bolívia, Uruguai, Equador, Suriname, Guiana e Chile.

### III. A AMAZÔNIA NO QUADRO DAS PREOCUPAÇÕES DE DEFESA E SEGURANÇA DO BRASIL

A visão brasileira em relação à segurança da Amazônia não identifica ameaças convencionais, do gênero que oporia um Estado a outro, mas reconhece a existência de determinados fatores de risco, entre os quais a desigual e em geral rarefeita ocupação humana na região, que podem favorecer a prática de ilícitos transnacionais, em especial do narcotráfico. Além disso, fatores externos ao espaço amazônico constituem elementos de risco adicionais, na medida em que países desenvolvidos venham a interpretar circunstâncias ali prevalentes como prejudiciais à sua própria segurança. Nesse caso, e dadas a fragilidade econômica e a instabilidade política que ainda caracterizam a realidade de países com os quais o Brasil compartilha a Amazônia, conceitos como os de “soberania limitada”, “espaços sem governo”, ou ainda “Estados falidos” poderiam vir a

ser manejados por estruturas hegemônicas em detrimento dos interesses e da soberania dos países da região.

Nesse sentido, a questão da segurança da Amazônia demonstra como estão interligadas as políticas exterior e de defesa, e até que ponto a formulação de uma pode e deve informar a da outra. O Brasil tem conduzido as duas políticas – de defesa e exterior – em estreita sintonia e de acordo com a percepção de que, diante dos potenciais riscos à sua segurança, a melhor defesa da Amazônia reside na implementação de três vertentes de ação: o fortalecimento da presença militar; a integração da infra-estrutura física; e a cooperação entre os países que dividem a bacia hidrográfica.

A cooperação entre os países encontra sua expressão mais acabada no Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em vigor desde 1980, que reúne Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela em torno do objetivo comum de desenvolvimento e proteção da região. O Tratado foi recentemente, em 2002, transformado em organismo internacional, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com sede em Brasília, a qual constitui foro regional para a coordenação de políticas entre os oito países-membro e a obtenção de recursos para financiamento de projetos concretos de desenvolvimento. A cooperação para o desenvolvimento da Amazônia – que deve conciliar crescimento econômico, proteção ambiental e justiça social – constitui inegável fator de inibição de riscos endógenos e de tentativas de ingerência internacional. Por meio da OTCA, e, antes dela, do Tratado, o Brasil e demais países condôminos resguardam sua capacidade de decisão sobre a Amazônia continental, promovendo a defesa da região através da coordenação de interesses e da cooperação.

A criação e integração da infra-estrutura física amazônica, segunda das linhas de ação mencionadas acima, é um dos objetivos

previstos pelo TCA. Historicamente, os países amazônicos estiveram como que “de costas” uns para os outros, separados pelas grandes barreiras da floresta tropical e da cordilheira, seus interesses econômicos voltados em direção ao Pacífico e ao Atlântico. O desenvolvimento da infra-estrutura tendia a ser feito por meio de projetos de perfil centralizado, em um contexto exclusivamente nacional. O Governo brasileiro tem investido na abordagem regional da integração da infra-estrutura, e com esse fim lançou a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana (IIRSA), que prevê o estabelecimento de eixos econômicos e eficientes de energia, saneamento, transportes e telecomunicações entre os países. A proposta principal da IIRSA é o desenvolvimento conjunto, pelos diferentes Estados, de uma infra-estrutura eficiente e moderna, a partir de uma perspectiva baseada na combinação entre o crescimento econômico e as preocupações social e ambiental.

Com o mesmo objetivo, foi organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Corporação Andina de Fomento (CAF) seminário que se realizou no Rio de Janeiro, de 6 a 8 de agosto de 2003, com o propósito de prosseguir no exame das possibilidades de financiamento de obras de infra-estrutura nos países vizinhos por parte do banco de desenvolvimento brasileiro. Participaram todos os países da América do Sul, cada um dos quais apresentou ao BNDES dois projetos de seu interesse. O esforço de integração da infra-estrutura física tem produzido resultados, como o asfaltamento da BR-174, que liga Manaus a Caracas, a interligação elétrica que permite ao Estado de Roraima utilizar a energia da usina venezuelana de Guri e a construção do gasoduto entre a Bolívia e o Brasil. Projetos de conexão viária deverão também, em médio prazo, contribuir para tornar mais atraente, aos olhos da Guiana e do Suriname, a vertente sul-americana e amazônica de sua posição no Continente. No espaço estratégico da bacia amazônica, a integração

física entre os países constitui verdadeiro instrumento de defesa regional, na medida em que, ao proporcionar desenvolvimento, desestimula tanto as atividades do crime organizado quanto eventuais ambições de potências hegemônicas.

Finalmente, voltando ao primeiro dos componentes da política de defesa amazônica acima relacionados, destaca-se a atuação militar propriamente dita. O Brasil tem reforçado a presença de suas Forças Armadas na Amazônia, em função de uma estratégia dissuasória corretamente interpretada pelos países vizinhos como sendo de caráter unicamente defensivo. A atitude proativa do Brasil e o interesse que vêm demonstrando os demais países amazônicos em buscar cooperação brasileira na área de defesa são adequadamente ilustrados pelo caso específico da Colômbia, hoje especialmente vulnerável, em decorrência do conflito armado interno, tanto no que diz respeito à prática de ilícitos transnacionais como à interferência de potências extra-regionais.

O Ministério da Defesa realizou em junho de 2003, na região da fronteira com aquele país, amplo exercício combinado da Marinha, do Exército e da Força Aérea, denominado Operação Timbó, com a finalidade de coibir a ação de narcotraficantes e de grupos guerrilheiros, bem como os ilícitos ambientais e aqueles ocorridos junto às comunidades indígenas. A convite do Ministro José Viegas Filho, a então Ministra da Defesa da Colômbia, que se fez acompanhar dos Comandantes colombianos do Exército e da Força Aérea, participou de atividades de supervisão das manobras. No mesmo mês de junho, o Ministro Viegas havia realizado visita de trabalho a Bogotá, ocasião em que assinou Memorando de Entendimento entre os dois Ministérios sobre Cooperação em matéria de Defesa. Em julho, foi constituído, por iniciativa brasileira, o Grupo de Trabalho Bilateral para a Repressão da Criminalidade e

do Terrorismo, cujas atividades, juntamente com as da Comissão Mista Antidrogas, contribuirão substancialmente para a cooperação bilateral nessa esfera. Em novembro de 2003, reuniram-se, pela primeira vez, o Estado-Maior de Defesa do Brasil e as Forças Militares da Colômbia, com o objetivo de promover intercâmbio de experiências e conhecimento em alto nível. A exemplo dos demais países da região, a Colômbia tem manifestado interesse na obtenção de informações do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Em resposta, o Brasil tem feito reiteradas ofertas de acesso colombiano aos serviços do Sistema, as quais se encontram em exame pelas autoridades de Bogotá.

As três diretrizes descritas acima constituem, em síntese, o tripé em que se assenta a política de segurança e defesa do Brasil para a Amazônia: valorização da presença militar, integração da infra-estrutura física, desenvolvimento através da cooperação. A segurança e a defesa da Amazônia brasileira encontram sua principal garantia na coordenação de esforços com os países amazônicos, com vistas a uma maior cooperação entre as diferentes Forças Armadas e à construção de sociedades mais prósperas e mais justas.

#### IV. AS “NOVAS AMEAÇAS” NO CONTEXTO SUL-AMERICANO

Os ilícitos transnacionais conformam o que denominamos as novas ameaças à segurança regional, que assumem relevância cada vez maior num hemisfério hoje felizmente livre das ameaças clássicas ou tradicionais, de cunho militar. A atuação em rede de agentes não-estatais como criminosos e traficantes internacionais é facilitada quando o Estado perde controle ou soberania sobre partes de seu território, ou quando as instituições do Estado Democrático de Direito, inclusive o sistema de justiça penal, deixam de funcionar, num fenômeno que alguns especialistas chamam de “*failing states*”.



As novas ameaças assumem gravidade ainda maior quando se somam às ameaças estruturais geradas pela pobreza, a marginalização, a degradação ambiental e as violações de direitos humanos.

Tradicionalmente, o tema dos ilícitos transnacionais é examinado a partir de uma abordagem multilateral. O Brasil tem participado ativamente dos debates sobre a matéria, no âmbito das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, mas também em foros sub-regionais como o Mercosul e específicos como o da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE. Neles defendemos nossos valores e posições nacionais, e cooperamos para prevenir e combater esses problemas.

Isto ocorre porque a cooperação internacional tem hoje um papel fundamental: nenhum país pode ter a ilusão de resolver o problema dos ilícitos e das drogas dentro de suas fronteiras. A Chancelarias assumem, portanto, uma tarefa de coordenação interna entre os órgãos responsáveis pela prevenção e repressão dos ilícitos e pela redução da oferta e da demanda de drogas, com vistas à defesa dos interesses nacionais no plano multilateral.

Mas nos últimos anos temos reforçado uma outra vertente de cooperação, de caráter bilateral, sobretudo no âmbito de comissões mistas e operações policiais conjuntas com países vizinhos (Operações CoBra, sobre inteligência policial na fronteira com a Colômbia; Aliança I-X, para erradicar cultivos de maconha no Paraguai; e Aeron GuiSu, para destruir pistas de pouso clandestinas na Região do Tigre, objeto de disputa territorial entre Guiana e Suriname).

O Brasil possui acordos antidrogas com todos os países da América do Sul mais México e Cuba, havendo assinado mais de 30 acordos bilaterais sobre a matéria. Ao amparo desses acordos, organizamos comissões mistas antidrogas que, na verdade, vão além

dos objetivos de redução da demanda e da oferta de drogas, para tratar de temas como a lavagem de dinheiro, a interceptação de aeronaves suspeitas e o reforço dos controles fronteiriços. Este ano, realizamos Comistas com todos os países andinos, em decorrência de mandatos presidenciais.

A prioridade atribuída pelo atual Governo às relações com os países da América do Sul deve traduzir-se no avanço da integração econômica e física, em benefício dos povos da região. Mas devemos cuidar para que as organizações criminosas não tirem proveito desse espaço de integração para desenvolver e intensificar suas ações. Nesse sentido, foi emblemática a inclusão do combate ao narcotráfico entre os quatro eixos centrais das Cúpulas Sul-Americanas de Brasília e Guaiaquil.

Internamente, devemos adotar medidas eficazes para combater o narcotráfico e o crime organizado. Entre elas, destaco o controle da venda de combustível de aviação na Amazônia, para evitar o sobrevôo e utilização de pistas clandestinas em território nacional por narcotraficantes (Projeto CAPA – Controle de Abastecimento de Pequenas Aeronaves –, em negociação com a ANP, visa a criar sistemática para identificação de aeronaves nos postos de abastecimento). A entrada em operação do SIVAM/SIPAM deve fortalecer as ações de combate ao narcotráfico no território brasileiro, ajudando a identificar aeronaves suspeitas, pistas de pouso clandestinas e clareiras na floresta que possam indicar a presença de narcotraficantes ou grupos armados. O SIVAM deve também oferecer um cardápio de serviços a nossos vizinhos sul-americanos, que poderão, em certa medida, beneficiar-se da cobertura do projeto.

A América do Sul é uma região de produção, de trânsito e de consumo de entorpecentes. A passagem das drogas pelo Brasil produz graves efeitos: os serviços do tráfico são pagos em drogas, fazendo

com que o trânsito das drogas gere aumento do consumo, o qual, por sua vez, acarreta aumento da violência urbana, como se verifica nas grandes cidades brasileiras. O tráfico de drogas é a espinha dorsal do crime organizado. São também conhecidos os vínculos entre os tráficos de drogas, de armas e de pessoas. E o objetivo final do crime organizado se traduz na lavagem do dinheiro ilegalmente obtido, nos paraísos fiscais que ainda resistem tenazmente à tendência global de controle dessas atividades financeiras.

Depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA, o tema do terrorismo ganhou uma nova e extraordinária dimensão. O Brasil somou-se ao esforço internacional para combater, prevenir e erradicar o terrorismo, implementando de boa fé a Resolução 1373 do Conselho de Segurança e aderindo aos padrões internacionais nessa área. Ratificamos 9 das 12 convenções da ONU, estando as outras 3 (inclusive a do financiamento do terrorismo) em exame no Congresso, juntamente com a Convenção Interamericana contra o Terrorismo. A proliferação de instrumentos nessa área se explica pela ausência de consenso internacional sobre a definição de terrorismo, que tem impedido a negociação de uma convenção abrangente sobre o tema.

Embora a atenção mundial esteja hoje voltada para o terrorismo de origem islâmica, a América do Sul também abriga organizações terroristas (a título de exemplo, 4 das 34 organizações listadas pelo Departamento de Estado dos EUA são sul-americanas, incluindo as FARC). Ao contrário do que fazem os EUA e a UE, o Brasil não adota lista de organizações terroristas, uma vez que nossa legislação não prevê essa prática. Temos, ademais, atuado no sentido de refutar alegações infundadas sobre a presença de grupos extremistas na região da Tríplice Fronteira, objeto de inédito mecanismo de cooperação 3+1, com a Argentina, o Paraguai e os Estados Unidos. Rejeitamos, acima de tudo, qualquer singularização de comunidades dessa ou de qualquer outra região por razões étnicas, lingüísticas

ou religiosas, a qual afronta o caráter multirracial e multicultural da sociedade brasileira.

#### V. MEDIDAS DE CONFIANÇA MÚTUA E PERSPECTIVAS DE COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

A redemocratização do continente sul-americano, após o término do ciclo autoritário que durou até princípios dos anos 80, em muitos casos trouxe consigo o descrédito ou mesmo o abandono das *hipóteses de conflito* por meio das quais nossos Estados-Maiores identificavam no vizinho o inimigo a combater. Muito embora o breve conflito entre o Peru e o Equador, em 1995, sirva para lançar a necessária dose de cautela sobre análises que, de outro modo, poderiam pecar por otimismo exagerado, permanece o fato de que o nosso continente tem um dos gastos militares mais baixos do planeta, em termos proporcionais.

Não é preciso um conhecimento exaustivo da história de nossos países para entender que esse ambiente pacífico nem sempre foi um dado da realidade. Para ilustrar o contraste entre o momento atual, de gastos comparativamente baixos em defesa e segurança, com as tensões que marcaram outras épocas na vida de nossos países, registrem-se os dados impressionantes levantados pelo historiador argentino Pablo Lacoste sobre a magnitude da catástrofe que poderia ter-se abatido sobre o continente no princípio do século XX:

Argentina y Chile disponían de un poder destructivo propio de grandes potencias; en el concierto mundial, sus flotas ocupaban el octavo lugar en términos absolutos y el tercero en relación al número de habitantes. Además, si se compara con la guerra del Chaco (que enfrentó a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935), una estimación del potencial bélico demuestra que, en caso de estallar el conflicto armado

entre Argentina y Chile, las víctimas hubieran oscilado entre 1.000.000 y 2.000.000 de personas. [...] El poder destructivo de ambos países permitía iniciar la era de matanzas masivas del siglo XX.<sup>5</sup>

O Brasil, obviamente, não poderia assistir impassível à corrida armamentista que se desenvolvia em sua vizinhança imediata, de modo que a Marinha elaborou dois ambiciosos programas navais, em 1904 e 1906. Este último, concluído apenas parcialmente, possibilitou ao país ostentar, por um breve período, os dois maiores encouraçados do mundo (o de *Minas Gerais* e o de *São Paulo*).<sup>6</sup>

### V. 1. Redemocratização e medidas de confiança mútua

Muito embora o continente jamais tenha assistido a outra corrida armamentista como a do princípio do século XX, as suspeitas mútuas persistiram e até se intensificaram com as diversas levas de governos autoritários de que padeceu a América do Sul daí em diante. Com o restabelecimento da democracia nos anos 80, sociedades cansadas das suspicácias que vicejaram nas ditaduras até então no poder recusaram-se a endossar doutrinas que equiparassem automaticamente vizinho a inimigo.

Ao descrédito das doutrinas belicistas seguiu-se aproximação política mais ou menos intensa — de que resultou, no caso específico do Brasil e seus vizinhos platinos, a cooperação em matéria nuclear com a Argentina e a construção do que viria a ser o Mercosul — e, num estágio posterior, o estreitamento de laços no campo militar.

---

<sup>5</sup> LACOSTE, Pablo. *Argentina, Chile y los Pactos de Mayo (1902)* in *Diplomacia* n° 91, abril e junho de 2002. Santiago, Academia Diplomática do Chile.

<sup>6</sup> Almirante Max Justo Guedes. *O Barão do Rio Branco e a modernização da Defesa* in *Rio Branco, a América do Sul e a modernização do Brasil*. Brasília, Instituto Rio Branco, 2002, p. 153.

Para deixar de lado antigas rivalidades e estabelecer um ambiente de verdadeira cooperação entre instituições naturalmente receosas umas das outras, foi necessário um esforço prospectivo, de construção de confiança por meio do conhecimento mútuo e do trabalho conjunto.

Nesse esforço, avultam em importância os exercícios conjuntos realizados pelas Forças Armadas de países vizinhos. Verdadeiro marco a se destacar, aqui, foi a realização, em 1996, do Exercício Laço Forte, o primeiro exercício conjunto entre os Exércitos do Brasil e da Argentina<sup>7</sup>. Ainda com a Argentina, estabeleceu-se em 1997 programa de intercâmbio de oficiais em programas de treinamento e aperfeiçoamento e decidiu-se intensificar a realização de exercícios conjuntos. Fora do âmbito bilateral, vêm sendo realizados exercícios que congregam forças de diversos países sul-americanos, como o Exercício Cabañas de adestramento de forças de paz, cuja edição ocorreu em 2002, no Chile, reunindo forças brasileiras, chilenas, argentinas e peruanas, além de contingentes norte-americanos.

Outro desenvolvimento extremamente positivo foi o diálogo interinstitucional que se estabeleceu, no continente, sobre o tema: conforme já ressaltado anteriormente, o Brasil realiza, periodicamente, reuniões de Grupos de Trabalho Bilaterais em matéria de Defesa com cinco países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Chile, Peru e Uruguai). Com a Argentina, estabelecemos um Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação na área de Defesa e de Segurança Internacional, com reuniões de alto nível entre autoridades dos Ministérios da Defesa e Relações Exteriores de ambos os países.

---

<sup>7</sup> <http://www.exercito.gov.br/05Notici/VO/176/lacofort.htm>

Embora, de 1997 para cá, não se tenham realizado senão duas reuniões em nível de Subsecretários, e apenas uma em nível de Ministros, a reativação do Mecanismo, em 2002, revelou-se bastante produtiva, ajudando a aproximar ainda mais o pensamento dos dois parceiros estratégicos sobre assuntos de segurança internacional num contexto particularmente delicado, com a crise no Iraque e o agravamento da situação no Oriente Médio. Está prevista uma nova reunião, em nível de subsecretários, para janeiro de 2004, que deverá preparar a agenda para um encontro ministerial, ainda no primeiro semestre do próximo ano. O balanço positivo da experiência com a Argentina torna recomendável estender a iniciativa a outros países sul-americanos.

Uma última palavra sobre o diálogo em matéria de defesa e segurança. Um instrumento bastante útil de que lançaram mão outros países para difusão de suas doutrinas de defesa nacional é a edição dos chamados *livros brancos*, que consolidam as principais diretrizes e princípios pelos quais devem pautar-se suas Forças Armadas. Trata-se de um passo extraordinário no que concerne à construção de confiança, sobretudo com os vizinhos, por expor a outros Governos e à opinião pública internacional um pensamento que até muito recentemente era confinado a círculos bastante estreitos. No continente sul-americano, Argentina, Chile e Peru já publicaram seus *livros brancos*.

Entendo que esse assunto está no topo das prioridades da gestão do Ministro José Viegas. Nesse contexto, revelam-se extremamente positivos os exercícios de reflexão organizados pelo Ministério da Defesa em Itaipava, com a participação de representantes de outros órgãos, poderes e esferas de Governo, além de personalidades destacadas da sociedade civil, o que permite democratizar consideravelmente o processo de atualização do pensamento nacional em matéria de defesa e segurança.

## **V.2. Novos caminhos para a cooperação em matéria de defesa**

Recentemente, a cooperação em matéria de defesa no âmbito sul-americano ganhou as manchetes dos principais jornais do país, com pronunciamentos favoráveis a maior “integração militar” no continente. O termo é vago o bastante para permitir diversas interpretações. Ao longo dos últimos vinte anos, em que a grande maioria dos países do continente viveu, ininterruptamente, sob regimes democráticos, é notável o quanto se pôde avançar na cooperação entre as Forças Armadas de nossos países.

Talvez essas relações ainda não tenham amadurecido a ponto de se propor algo como uma aliança militar sul-americana. Trata-se de um dos estágios mais avançados num projeto de integração política, a que nem a União Européia foi capaz de chegar. A integração sul-americana há de construir-se gradualmente, com ênfase primordial, neste momento, em iniciativas nas áreas de infraestrutura, comércio exterior e concertação política.

Essas ressalvas não devem impedir-nos de ousar medidas inovadoras na área militar. Uma bandeira pela qual vem batendo-se o Ministro José Viegas — de resto em inteira consonância com outros objetivos da ação externa do Brasil — é a integração das indústrias de defesa do continente sul-americano. O objetivo guarda semelhanças, por exemplo, com o esforço que vem sendo feito, no âmbito do Mercosul, para a integração das cadeias produtivas dos países membros do bloco. Posta em marcha, a idéia, ao reduzir nossa dependência de fornecimentos externos, confere maior autonomia estratégica a nossos países e tende a incrementar sua capacidade tecnológica. Um passo decisivo rumo à construção de estratégias de dissuasão bem sucedidas.



## BRASIL: PROBLEMAS DE DEFESA E SEGURANÇA NO SÉCULO XXI

---

PAULO FAGUNDES VIZENTINI\*

"Não haverá império americano. O mundo é demasiado vasto, diverso e dinâmico para aceitar a predominância de uma única potência. O exame das forças demográficas e culturais, industriais e monetárias, ideológicas e militares que transformam o planeta não confirmam a atual visão de uma América invulnerável. (...) Um quadro realista [mostra] uma grande nação cuja potência foi incontestável, mas que o declínio relativo parece irreversível. Os Estados Unidos eram indispensáveis ao equilíbrio do mundo; eles não podem hoje manter seu nível de vida sem os subsídios do mundo. A América, pelo seu ativismo militar de teatro, dirigido contra Estados insignificantes, tenta mascarar seu refluxo. A luta contra o terrorismo, o Iraque e o 'eixo do mal' não são mais do que pretextos. Porque ela não tem mais a força para controlar os atores maiores que são a Europa e a Rússia, o Japão e a China, a América perderá esta última partida pelo domínio do mundo. Ela se tornará uma grande potência entre outras". Emmanuel Todd, *Depois do Império*, 2003.

O Brasil, após sessenta anos de desenvolvimento, tornou-se a única nação plenamente industrializada ao sul do Equador. Quinto país do mundo em população e em território, nosso país tem uma economia que ocupa a oitava posição. Isto faz com que ostentemos, junto com os Estados Unidos e a China, a posição de únicos países entre os dez maiores nesses três itens. Ao longo da história, logramos

---

\* Professor Titular de História Contemporânea e Relações Internacionais na UFRGS, Doutor pela USP, Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela London School of Economics.

manter a unidade territorial e uma coesão sócio-cultural pouco comum no Terceiro Mundo. Se por um lado estamos distantes dos grandes fluxos econômicos internacionais, por outro estamos igualmente afastados dos grandes eixos de tensão e conflitos mundiais. Assim, nossa condição periférica também detém vantagens estratégicas, inclusive em épocas de crise econômica.

Contudo, essa posição invejável que o projeto nacional brasileiro logrou atingir não está plenamente consolidada. O atual ciclo de globalização, iniciado há pouco mais de quinze anos, representa um poderoso desafio para o país. A abertura econômica descontrolada e as políticas neoliberais afetaram o desenvolvimento, enquanto fenômenos desagregadores se têm manifestado na sociedade e na política brasileiras, com impactos negativos no campo da defesa e segurança. A globalização ocorreu paralelamente ao fim da Guerra Fria, e em decorrência dele se intensificou. Na ausência de um rival estratégico, a superpotência norte-americana tenta reorganizar o sistema mundial, como forma de assegurar a continuidade de sua hegemonia a um custo mais baixo em relação ao período precedente.

A globalização representa um desafio aos grandes países periféricos com status de potência média e desenvolvimento intermediário como o Brasil. Por um lado, ela representa uma estratégia dos grandes países capitalistas centrais visando reestruturar a economia mundial, com o objetivo de retomar o crescimento econômico e a taxa de lucro e de acumulação de capital. Por outro lado, trata-se de um meio de reafirmar a posição de liderança das grandes potências, que iniciara um processo de erosão nos anos 70, congelando assim a hierarquia do poder mundial. Da mesma forma, buscava desconstruir a estrutura social gerada durante o paradigma fordista. Desse conjunto complexo, resulta uma ameaça real de retrocesso no desenvolvimento e, no limite, até mesmo de fragmentação territorial.

Dentre as ameaças geradas pelo recuo do poder de atuação dos Estados e dos mecanismos de controle externo, encontram-se o narcotráfico (com suas derivações) e o terrorismo. Ao lado dessas autênticas ONGs criminais, emergem os chamados regimes internacionais, abarcando questões como a nuclear, o meio ambiente, os direitos humanos, a defesa das minorias (e sua "fabricação") e a etnicidade. Uma autêntica "cultura global" serve de elemento legitimador desse enfoque junto às elites e grande parte da classe média. Por cultura global não se entende uma rejeição ao cosmopolitismo, mas o fato de que ela resulta mais da ação instrumental de países do Atlântico Norte e menos de uma grande síntese universal, que deverá vir a se constituir.

O fim da Guerra Fria e da bipolaridade e a própria desintegração da União Soviética, paralelamente, gerou condições para que os aspectos político-diplomáticos e estratégico-militares da reestruturação da hegemonia norte-americana fossem impulsionados. Os aspectos mais visíveis dessa estratégia encontravam-se no "ventre mole" da Eurásia, especialmente o Oriente Médio, com suas projeções para o Cáucaso e a Ásia central. Contudo, ainda que discretamente, a América Latina era também visada, através de iniciativas como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e a nova agenda para a segurança. Os chamados Consenso de Washington e o Diálogo Interamericano introduziram as novas agendas econômicas e políticas, bem conhecidas de todos.

No campo da segurança, foi visível a apresentação de um novo enfoque para as forças armadas. No quadro do pós-Guerra Fria, deveriam ser reduzidas, "profissionalizadas" (isto é, terminar com a conscrição cidadã obrigatória), institucionalizadas em Ministérios da Defesa e destinadas a outras tarefas, como o combate às "novas ameaças" (como o narcotráfico). As questões de defesa clássica, ainda que não explicitado formalmente, caberia ao hegêmona. Assim,

ironicamente, a mesma nação que incentivou os golpes militares no continente nos anos 60 e 70, nos anos 90 passou a encarar as forças armadas como desnecessárias, justamente quando a globalização projetava limites aos princípios tradicionais de soberania. E isto depois de, em diversas oportunidades, as forças armadas latino-americanas terem dado provas de que internalizaram a noção de respeito às normas constitucionais e a institucionalidade democrática.

Após doze anos de vigência da realidade acima descrita, a situação dos países latino-americanos era realmente difícil. No caso brasileiro, as forças armadas estão bastante desparelhadas e, embora tenham elevado o nível de seus quadros superiores, carecem de uma política de defesa em consonância com a importância do país e a nova e difícil realidade mundial. Ao mesmo tempo em que as "novas ameaças" cresceram e algumas delas se tornaram concretas (como o narcotráfico), a presença de forças especiais e bases norte-americanas próximas às fronteiras brasileiras, bem como as novas agendas sobre a Amazônia, constituem motivo de preocupação. E as respostas a esses desafios nos anos 90 foram bastante tímidas.

Paralelamente, desde 1999 uma série de crises econômico-financeiras e de governabilidade atingiu a América do Sul. O Mercosul, iniciativa estratégica da diplomacia brasileira, entrou em crise e a resposta do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi estruturar uma nova perspectiva de integração, com a Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos em Brasília, em 31 de agosto de 2000. A nova iniciativa permitiu ao país manter um significativo protagonismo na região, durante uma conjuntura adversa. Concretamente, o encontro, que teve continuidade em Guayaquil em junho de 2002, deu origem à Integração da Infra-estrutura Física da América do Sul.

Tal iniciativa envolve justamente as regiões fronteiriças, especialmente a Amazônia, abrindo novas perspectivas para a área

de defesa e segurança. A construção e interligação de estradas e outras vias de transporte, de redes de eletricidade e telecomunicações, além de gasodutos e oleodutos, requerem presença do Estado e políticas públicas para áreas sensíveis, além de um quadro de segurança e estabilidade. Mais interessante ainda, esta nova realidade permitirá uma interação com as forças armadas e outros órgãos de segurança dos países vizinhos, o que criará ou aprofundará a confiança mútua e o estabelecimento de metodologias e procedimentos de cooperação sistêmica na área de segurança.

O colapso econômico-financeiro argentino e as recorrentes crises políticas na Venezuela, Bolívia e Equador trouxeram à tona a fragilidade da região, através de sérias crises de governabilidade. Entretanto, o positivo é que muitas ilusões desapareceram quanto ao modelo de desenvolvimento econômico, de política externa e de segurança. Neste contexto, o Brasil se apresenta como o país em melhores condições para liderar o processo de cooperação coletiva, visando a uma integração sul-americana horizontal, sem dominação ou subordinação. A região platina não apresenta maiores problemas na área da defesa, somente requerendo certos cuidados na área de segurança. Mas, com a aproximação crescente entre o Mercosul e os países da Comunidade Andina de Nações, a região amazônica passa a ter uma importância ainda maior.

A região que vai do Pantanal ao Amapá passa a ser o centro do novo processo de integração, como o foi o sul do Brasil nos anos 80 e 90. E a região é reconhecidamente frágil e problemática nas áreas de segurança e defesa, mas esta nova realidade permite superar a situação de deslocar recursos para uma área anteriormente considerada periférica e menos importante. A integração sul-americana, considerando que a Bacia Platina já se encontra razoavelmente integrada, tem agora seu epicentro na área Amazônia-Pantanal. Desta forma, as políticas de segurança e de defesa poderão

associar-se estruturalmente às demais políticas públicas do governo Lula, obtendo resultados imediatos.

Há que saber lidar com certos problemas, como o Plano Colômbia, as questões do narcotráfico e guerrilhas esquerdistas (que não devem ser automaticamente associadas) e o forte enquadramento das forças armadas e de segurança dos países andinos pelos Estados Unidos, devido à agenda de combate ao narcotráfico e aos cultivos de drogas ilícitas. Na região amazônica, com seus vastos espaços, a FAB deve ter um papel relevante, ao lado do Exército e da Marinha. Evidentemente, muito já está sendo feito no tocante a medidas de confiança e formas de cooperação concreta, mas é preciso considerar que a partir de agora isto se dará num patamar mais elevado e, portanto, mais problemático. Uma questão pan-amazônica urgente é a defesa da biodiversidade, o combate à exploração ilegal de recursos naturais e o tratamento da chamada questão indígena dentro de parâmetros aceitáveis em termos sócio-culturais e de soberania nacional.

Iniciativas conjuntas de defesa e segurança com os vizinhos serão muito apropriadas, não apenas visando a ações nos seus territórios e fronteiras, mas inclusive no nosso, para realçar uma verdadeira parceria (por exemplo, no desmantelamento de redes criminais e de tráfico, ou no acesso ao Atlântico pelos vizinhos andinos, seja civil ou militar). Nesta tarefa, a Marinha terá um papel relevante, bem como na cooperação com a face atlântica da África Austral. Por outro lado, na medida em que ocorra uma integração sul-americana, seria interessante estabelecer cooperação com as armadas dos países andinos, para exercícios conjuntos naquela área.

Como os Estados Unidos se encontram, desde o 11 de setembro de 2001, primeiro no Afeganistão e depois no Iraque, envolvidos em conflitos cada vez mais complicados, o Brasil deve

aproveitar a oportunidade para, diplomaticamente, negociar com Washington e com os demais países sul-americanos uma nova agenda de defesa para a região. Seria desejável baixar o nível de militarização, conceder aos países sul-americanos um papel protagônico maior, recusar ingerências e insinuações não comprovadas sobre conexões da região com o terrorismo internacional e, last but not least, incluir itens bem definidos sobre segurança e defesa no provável acordo de associação Mercosul-Comunidade Andina, criando um fórum exclusivamente regional para cooperação nesta área.

Contudo, para um país que deseja tornar-se membro permanente de um Conselho de Segurança reformado da ONU e que tem reais condições de constituir um pólo de poder sul-americano num sistema mundial multipolar (conforme o Prof. Hélio Jaguaribe), o Brasil necessita de parcerias estratégicas na área de defesa e segurança. Potências como a Rússia, a China, a Índia, a África do Sul e a própria União Européia têm muito a cooperar em termos militares e de ciência e tecnologia, o que também é válido com os Estados Unidos. Anteriormente, o Brasil não honrou nem aproveitou acordos firmados com alguns deles. O país necessita atualizar-se nas novas tecnologias militares, restaurar o que foi perdido em capacidade aero-espacial, nuclear e de indústria armamentista, e para isto pode tirar proveito de parcerias estratégicas. Países que transferem tecnologia, como a Rússia, devem ser privilegiados.

É preciso considerar que, após a América do Sul, a face atlântica da África austral tem que ser levada em conta como espaço de segurança e defesa pelo Brasil. Neste caso, ao lado dos históricos vínculos existentes, é imperativo desenvolver cooperação na área de segurança e defesa com a África do Sul e demais países e organizações regionais. A associação desta área com o Mercosul já se encontra em andamento, sendo necessário melhor articular e, talvez, institucionalizar as ações de defesa e segurança já exercidas na área, como, por exemplo, nas missões de paz da ONU e no assessoramento militar a países como a

Namíbia. Mas, acima de tudo, é necessário que a dimensão política da atual diplomacia global brasileira seja acompanhada pela área de defesa, ainda que numa atitude prudente e discreta.

Finalmente, creio que é necessário fazer-se presente no debate sobre a questão nacional, enfatizando os temas de defesa e segurança numa perspectiva atual e cosmopolita. Alguns setores da sociedade brasileira, sobretudo a academia e os meios de comunicação, são influenciados por uma espécie de *jeunesse dorée* americanizada e/ou globalizada, dotada de posturas que reforçam artificialmente uma baixa auto-estima por parte da população. A maior parte da sociedade se ressentida de uma *intelligentsia* que defenda a nação e os seus valores, sem que isto represente um nacionalismo xenófobo, pois a cultura brasileira é bastante universalista. Uma verdadeira política de segurança e defesa deve iniciar pelos "corações e mentes" dos cidadãos. E o momento histórico é propício para ações dessa natureza. Também é justo lembrar que as forças se encontram completamente inseridas na institucionalidade democrática, e que não há razão para não as considerar parte integrante da sociedade, com um papel positivo a cumprir no desenvolvimento e soberania da nação brasileira.

Concluindo, não há desenvolvimento possível sem uma política ativa de segurança e defesa no século XXI. Portanto, é conveniente deixar os preconceitos e o politicamente correto *made overseas* de lado, para pensar e implementar com realismo estratégias de segurança e defesa para o Brasil.



# A POLÍTICA BRASILEIRA DE DEFESA E SEGURANÇA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES <sup>1</sup>

---

SHIGUENOLI MIYAMOTO \*

## 1. INTRODUÇÃO

Assuntos como defesa e segurança fazem parte da agenda de todos os países do mundo, independentemente de seu tamanho e de sua posição geográfica. Historicamente isto é perceptível em todas as latitudes, não importando as modalidades de regime político. Provavelmente esses são temas únicos, nas agendas dos governos, sobre os quais ninguém que ocupa cargos em qualquer esfera pública apresenta dúvidas ou questionamentos. A não ser, é claro, sobre quais as melhores alternativas que devem ser tomadas.

Por isso mesmo, a máxima de Napoleão Bonaparte é muitas vezes relembrada para conferir importância à geografia e às políticas estatais. Em 1804, ao escrever para o Rei da Prússia, o imperador francês dizia que “a política dos Estados está em sua geografia”.<sup>2</sup> Criticadas ao longo das décadas posteriores, contudo, políticas de muitos Estados seguiram rigorosamente as palavras de Napoleão.

---

<sup>1</sup> Agradecemos as observações feitas pelo Almirante Reginaldo Gomes Garcia dos Reis e pelo Brigadeiro Ricardo Machado Vieira sobre erros pontuais do artigo, que foram agora corrigidos. O texto na versão em que se encontra é de nossa inteira responsabilidade.

<sup>2</sup> *La politique des États est dans leur géographie*. Citado em BRUNHES, Jean e VALLAUX, Camille. *La géographie de l'Histoire (Géographie de la paix et de la guerre sur terre et sur mer)*, Paris: Felix Alcan, 1921, p. 25.

\* Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas.

O determinismo geográfico tão presente no imperador – mas por ele esquecido poucos anos depois, ao invadir a Rússia dos Czares – e também em dezenas de outros pensadores ao longo da História serviu de inspiração para a construção de teorias geopolíticas e pode ser encontrado nos três últimos séculos em autores como Alfred Thayer Mahan, Friedrich Ratzel, Rudolf Kjellén, Nicholas John Spykman, Halford Mackinder, Karl Haushoffer, A. P. Seversky, Henry Kissinger, entre tantos outros, incluindo o próprio Relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento de 2000.<sup>3</sup>

Muitas das idéias expostas por esses pensadores para salvaguardar seu território, ou mesmo encontrando justificativas para ampliá-los, serviram de base para a formulação de políticas de defesa e de segurança em todo o mundo. Obviamente o raciocínio é feito sob a égide de políticas de poder. Nada mais natural, visto que, entre os objetivos básicos de todos os Estados – desde Westfália, em 1648, se quisermos adotar um ano aleatório – se encontram a necessidade de proteger o território e garantir a segurança de seus habitantes, incluídas as propriedades contidas dentro desse espaço geográfico. Portanto, fortalecer o poder nacional e projetar sua influência no maior raio possível, como reza qualquer manual que trata das Relações Internacionais.<sup>4</sup>

Por isso mesmo, os governos implementam políticas ora defensivas, ora mais agressivas, atendendo aos interesses

---

<sup>3</sup> Cf. Banco Interamericano de Desarrollo – *Desarrollo mas allá de la economía* – Informe 2000 – Progreso económico y social en América Latina. Washington-DC: BID, 2000. Os demais autores são bastante conhecidos, motivo pelo qual não nos estenderemos aqui citando suas obras.

<sup>4</sup> Como diz Deutsch, “La política exterior de cada país se refiere, en primer lugar, a la preservación de su independencia y seguridad, y, en segundo lugar, a la prosecución y protección de sus intereses económicos”. Cf. DEUTSCH, Karl. *El análisis de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970, p. 111. (Há edição brasileira, publicada pela Editora Universidade de Brasília.)

nacionais, por mais vagos que sejam esses, quase sempre em nome de um projeto nacional. Tais políticas variam no tempo e no espaço, de acordo com a brisa ou com as intempéries, seja no plano doméstico, no regional, seja no âmbito internacional, dependendo da capacidade e da autonomia que cada país usufruiu naquela oportunidade e no cenário em questão. Daí a construção de verdadeiros impérios, em diferentes momentos da História, e as dificuldades enfrentadas para mantê-los perante as contínuas transformações do sistema internacional.

## 2. DEFESA E SEGURANÇA NO BRASIL

O Brasil, com os indicadores que possui, nos planos geográficos, demográficos e econômicos, e em termos de recursos naturais, sempre pensou e agiu sob a ótica acima apresentada.

Como se sabe, até a definição das fronteiras nacionais, no início do século XX, quando adquirimos o atual contorno geográfico, o país aumentou substancialmente seu território, rompendo o Tratado de Tordesilhas, na marcha incessante para Oeste, como bem expôs Cassiano Ricardo.<sup>5</sup> Rumando em direção ao poente, na busca pelo Pacífico, os governantes sob a Coroa Portuguesa, no Império e na República brasileira, sempre concederam papel importante à geografia na estratégia nacional, a tal ponto que, mesmo em 1979, conhecido geopolítico dizia que o Brasil era, ainda, um território em expansão, lembrando outro

---

<sup>5</sup> Cf. RICARDO, Cassiano. *Marcha para oeste*, 2 vols., 4ª edição, Rio de Janeiro/São Paulo: Livraria José Olympio Editora/Editora da Universidade de São Paulo, 1970. Ver, também, TAMBS, Lewis. *March to the west: a geopolitical analysis of Brazilian expansion*, Ph.D. Thesis, Santa Barbara, University of California, 1967, mimeo.

que, nos anos 60, sugeria dividir as Guianas entre o Brasil e a Venezuela.<sup>6</sup>

A vastidão do território exigiu, permanentemente, medidas do governo para proteger as fronteiras, sobretudo em locais onde os conflitos pudessem ocorrer com gravidade maior. Pela configuração do espaço sul-americano e, em função da própria história, a atuação brasileira esteve na maior parte do tempo voltada para a Bacia do Prata, ainda que o Norte tivesse sido, igualmente, palco de disputas, por exemplo, com a aquisição do que viria depois a ser o Estado acreano. Mas, com o fato de as nações andinas estarem mais voltadas para o Pacífico, de costas para nós, e com a cordilheira andina, em grande medida, nos separando, as preocupações brasileiras nessa parte do continente apresentaram-se em escala significativamente menor do que no Cone Sul, onde fazemos fronteiras com o outro grande ator regional.

Outro tema que diz respeito à segurança nacional também já era há muito levantado: a mudança da Capital Federal, desde 1793, enquanto o sistema de comunicações viário ocupou considerável espaço nos debates sobre a integração nacional; o mesmo pode ser dito da divisão territorial, além do assunto maior representado pelas fronteiras que, no dizer dos geopolíticos, são isóbaras políticas e a primeira linha de resistência do país. Estas foram questões amplamente discutidas em momentos distintos de nossa História e que passamos agora a comentar, mormente no período mais próximo.

---

<sup>6</sup> Cf. MEIRA MATTOS, Carlos de. *O pensamento estratégico brasileiro. Projeções das influências da nossa continentalidade*, apresentado no I Seminário Internacional de Política e Estratégia, realizado em São Paulo, de 13 a 17 de novembro de 1979. Esse artigo foi publicado pela revista *Política e Estratégia*, São Paulo: Centro de Estudos Estratégicos da Sociedade Brasileira de Cultura, vol. I, nº 1, outubro/dezembro de 1983, p. 177-185, ver particularmente p. 182; também o livro de ROCHA CORREA, Paulo Henrique. *O Brasil e as Guianas*, Catanduva/SP: Editora IBEL, 1965, p. 65-67.

## 2.1. O Brasil e o período pós-Segunda Guerra Mundial

No período pós-45, a política brasileira não poderia ser distinta daquela que orientava o quadro mundial, no contexto do conflito Leste-Oeste. Localizado geograficamente em área de influência norte-americana, e identificado com os valores do mundo ocidental, o Brasil manteve estreita sintonia com as concepções estratégicas daquele país.

A vitória contra o eixo, e a participação da Força Expedicionária Brasileira na Segunda Guerra, converteu-se em marco importante no estabelecimento dos rumos tomados pelo país em matéria de defesa e segurança. De imediato, no plano interno, a opção pela democracia constituiu-se em um imperativo, inclusive por causa da experiência vivida recentemente. No plano externo, ainda que não fossem excludentes, poucas opções restavam, como participar dos movimentos que afluíam – apesar de um tanto distantes – e que desembocariam nos grupos de países do Terceiro Mundo e dos não-alinhados.

Nesse contexto, o país sediou em 1947 a conferência que resultou no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Assim, o tema da defesa hemisférica, da segurança continental orientou a política não só brasileira, mas de toda a região nos próximos anos, pelo menos até os inícios da década de 60. Por outro lado, a viagem de oficiais brasileiros aos Estados Unidos, logo depois do final da guerra, teve igualmente rápidos resultados com a criação da Escola Superior de Guerra em 1949, e a formulação de uma Doutrina de Segurança Nacional, colocada em prática no pós-64.<sup>7</sup> A ESG converteu-se, na década de 1950, em um grande laboratório de idéias, aglutinando militares e civis que passaram a construir modelos estratégicos para

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, o interessante artigo *1922-1972 – A longa marcha*, publicado pela revista “Visão”, São Paulo, nº 17, 3 de julho de 1972, p. 22.

o país, seguindo de perto as concepções norte-americanas, tendo como referencial o conflito Leste-Oeste, e apoiados em grande parte em teorias geopolíticas, ainda que os membros da instituição não ocupassem cargos de influência na esfera pública no período de 1949 até 1963. Apesar de a ESG ter difundido um determinado modelo de segurança para o país, escorado em conceitos como poder nacional, objetivos nacionais atuais e permanentes, nem sempre os mesmos foram acatados pelos governantes desses anos, tendo as discussões se restringido muito mais ao âmbito interno da própria escola.

Nesse meio-tempo, em meados dos anos 50, o pan-americanismo de Juscelino Kubitschek privilegiava um modelo de atuação estratégica que conferia importância primeira aos valores do mundo ocidental.<sup>8</sup> O mesmo, contudo, não poderia ser dito dos dois governos posteriores, quando, sob a rubrica de política externa independente, o país se afastou dos conceitos que eram centrais tanto na formulação da política externa, quanto nos assuntos relativos à segurança nacional. A aproximação com países da órbita socialista, desde Cuba até a União Soviética, contudo, tiveram resultados pouco auspiciosos, em função das divergências internas sobre qual o modelo político a ser aqui adotado.

Nesse período, o vínculo com o mundo ocidental serviu, portanto, de fio condutor para se definirem as políticas nacionais. Embora seja precipitado afirmar que houvesse um alinhamento automático e constante com as posturas estadunidenses, tal comportamento manifestou-se mais fortemente, por exemplo, no governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Sobre o governo de Juscelino Kubitschek, ver MELLO E SILVA, Alexandra. *A política externa de JK: a Operação Pan-americana*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da PUC/RJ em 1992, mimeo.

<sup>9</sup> Cf., por exemplo, MOURA, Gerson. *Sucessos e ilusões. Relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, especialmente pp. 59-71.

A afiliação ao mundo ocidental não obrigava o país a aderir necessariamente às posições norte-americanas, a não ser quando os assuntos dissessem respeito às questões gerais e de interesses comuns. Se isso poderia ser uma característica do final dos anos 40 aos 50, no início da década de 60 observou-se que conceitos como esses não eram cogitados para orientar a política brasileira. Outras alternativas foram encontradas pelo governo para sua inserção no mundo, através do que se convencionou chamar política externa independente. A afiliação não se dava mais sob a liderança da grande nação norte-americana, mas obedecia a outro parâmetro.

Por isso, a União Soviética e Cuba não eram entendidos como portadores de influências nocivas aos interesses nacionais. Essa aproximação com os países do bloco socialista, na primeira metade dos anos 60, mostrava que os temas relativos à defesa nacional não precisavam ser pensados segundo as diretrizes norte-americanas, mas sim como novas opções. De resto pode-se dizer, apesar da elasticidade de todo esse período, que o conflito Leste-Oeste orientou, decisivamente, a política nacional nos campos da defesa e segurança, como, aliás, não podia deixar de ser. O breve interregno, no início dos 60, quando isto não ocorreu, acabou tendo como resultado a mudança do poder com a ruptura da ordem constitucional, voltando ao caminho originalmente traçado desde o final do grande conflito.

## **2.2. O período militar: a ESG e o Brasil Potência**

Os vínculos estreitos do primeiro governo militar, sob o marechal Castelo Branco, com a política norte-americana ficaram conhecidos como alinhamento automático, porque se considerou

que havia uma sintonia perfeita entre os interesses de ambos os países. Na verdade, Castelo Branco esteve longe de fazer tal afirmação em julho de 1964, por ocasião da formatura dos jovens diplomatas, ao traçar as diretrizes da política externa de seu governo, amparadas na “teoria dos círculos concêntricos”.<sup>10</sup> Nesta, os interesses nacionais coincidiam em primeiro lugar com a Bacia do Plata, em segundo lugar com a América do Sul e, depois, com as Américas e com o mundo ocidental.

Por isso mesmo, dentro da visão de segurança continental, em defesa das Américas, sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos, o Brasil participou da intervenção na República Dominicana, fazendo parte da Brigada Latino-americana comandada pelo então coronel Carlos de Meira Mattos. Segundo aquela ótica, prevalecia o acordado pelo TIAR, devendo todos os países do continente unir-se para derrotar o inimigo comum e portador de doutrinas consideradas espúrias, para que não se contaminassem as Américas, conforme pregava a teoria do domínio.

Mas o posicionamento brasileiro não acompanhava automaticamente a política norte-americana. Como dizia Castelo Branco, o governo sabia, plenamente, diferenciar os interesses nacionais dos da grande potência. Com esse espírito, apesar de trocar cartas com o presidente Lyndon B. Johnson, o país não atendeu aos seus pedidos para enviar tropas ao Vietnã em 1966.

Doutrinariamente, os conceitos esguianos (divulgados nacionalmente pelas Associações de Diplomados da ESG) – segurança e desenvolvimento –, articulados na Doutrina de Segurança Nacional, foram extensamente utilizados. Parte do ministério de Castelo Branco

---

<sup>10</sup> Cf. CASTELO BRANCO, H.A. *Discursos 1964*. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1964, p. 110.



foi preenchida com quadros oriundos daquela instituição, se bem que a ocupação territorial tenha seguido apenas parcialmente teorias expostas, por exemplo, pelo general Golbery do Couto e Silva, em livros como *Geopolítica do Brasil*.<sup>11</sup> Em regiões como a Amazônia, ocupada por grandes empresas nacionais e estrangeiras que realizaram investimentos agropecuários, apenas beneficiando-se dos incentivos fiscais concedidos por Castelo Branco, os fatos contradiziam os escritos de Golbery de preencher o país seguindo etapas ordenadas, devendo, a partir do centro, alavancar a ocupação de todo o território, integrando-o efetivamente.

Os Planos Itamaraty I e II, de 1966, também foram pensados para a vivificação das fronteiras nacionais, mas na região Sul.

Sob Costa e Silva, a segurança não se pautou pelo conflito Leste-Oeste, considerando muito mais as clivagens verificadas entre o Norte desenvolvido e o Hemisfério Sul subdesenvolvido, marcando o início da perda de influência esguiana na definição das políticas de defesa e segurança nacionais. A orientação do marechal Costa e Silva não se prendia à segurança vista estritamente sob o prisma militar, mas sim sob nova perspectiva, agora denominada segurança econômica. Conforme esta perspectiva, as desigualdades socioeconômicas é que colocavam em risco não apenas o país, mas todo o sistema internacional. Por entender as relações internacionais nesses parâmetros, Costa e Silva foi, inclusive, considerado esquerdista em muitas interpretações da época, quando o que simplesmente ocorria é que sua percepção do cenário global era mais aguçada do que a de seus companheiros de farda, que se restringiam a entender o mundo sob os estreitos limites dados pelo conflito que opunha Washington a Moscou.

---

<sup>11</sup> Cf. COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*, 2ª. Edição, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

O acesso à tecnologia nuclear era considerado um elemento qualitativo para aumentar o peso específico do Brasil no cenário internacional, motivo pelo qual o país se recusou a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear em 1968. Nos anos que se seguiram, o governo denunciaria, através de seus representantes no exterior, as tentativas de “congelamento do poder mundial”, dividindo o mundo em duas categorias de países: os detentores de tecnologia nuclear, considerados maduros, responsável e adultos, e os outros, que desejavam obter dita tecnologia, tidos como imaturos e, portanto, irresponsáveis.<sup>12</sup>

As divergências no plano interno, em parte reduzidas quando a Frente Ampla se dissolveu, passaram a tornar-se críticas a partir de 1967, obrigando o governo a tomar medidas drásticas para conter os descontentamentos que se tornavam cada vez mais visíveis. É desse ano a Lei de Segurança Nacional (Decreto-Lei nº 314), que entra em vigor três anos depois da criação do Serviço Nacional de Informações (Lei 4341, de 13 de junho de 1964).

A teoria do cerco, por sua vez, entendia que qualquer potencial inimigo, portanto considerado hostil aos interesses nacionais, deveria ser imediatamente neutralizado. Com esta percepção de fronteiras ideológicas, o governo de Emilio Garrastazu Médici deu importância às eleições de 1971 no Uruguai, quando o representante do Partido Colorado Liber Seregni disputou a Presidência daquele país. A Operação 30 horas, para ocupação do território uruguaio na hipótese de vitória de Seregni, e outros episódios, denunciados em obras diversas como as de Paulo Schilling e do coronel Dickson M. Graef (e na imprensa por Evandro Paranaguá), apresentavam uma

---

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, o texto de ARAUJO CASTRO, J. A.. *O congelamento do poder mundial*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, nº 33, janeiro de 1972, pp. 7-30

nova faceta da política brasileira, agora mais agressiva.<sup>13</sup> Tal fato se verificava não só junto às fronteiras do Sul, mas também considerando as do lado Oeste, na Bolívia, no mesmo ano, quando o presidente Juan Carlos Torres foi deposto. Podem ser ainda arrolados outros fatos, como as duzentas milhas, certamente utilizados pelo governo para proteger a costa brasileira, e os grandes projetos de impacto, como a Rodovia Transamazônica, o Plano de Integração Nacional, os corredores de exportação e abastecimento e o Projeto Rondon, com a finalidade de preencher e integrar o território nacional à procura do Brasil Grande Potência.

Com o general Ernesto Geisel, a ESG recuperou parte de seu prestígio, mas não exercitou papel tão importante quanto tivera sob Castelo Branco. Não apenas isso, mas em função de outras expectativas, e novas orientações, o próprio binômio segurança e desenvolvimento foi invertido, dando-se primazia à segunda variável, com as políticas nacionais sendo pensadas e implementadas a partir da ótica do desenvolvimento com segurança, o que não se dava em termos apenas retóricos, como se pode constar pelo Plano Nacional de Desenvolvimento. O Brasil Grande Potência deu lugar à potência emergente, que buscou ocupar espaços maiores dentro de um quadro que se tornava cada vez mais competitivo. Escapando dos velhos conceitos ideológicos, o pragmatismo responsável adotado por Geisel desconsiderou o perigo socialista na definição das políticas nacionais, reconhecendo Angola, Moçambique e a República Popular da China. Os EUA passaram a ser vistos apenas como um parceiro a mais – de maneira irrealista –, no período em que o país trilhou

---

<sup>13</sup> Cf. SCHILLING, Paulo. *Brasil va a la guerra*, Buenos Aires: Schapire Editor, 1974 ; DICKSON DE GRAEL, Cel M. *Aventura, corrupção e terrorismo. À sombra da impunidade*, Petrópolis: Vozes, 1985; PARANAGUÁ, Evandro. *A história secreta da invasão de 1971*, “O Estado de S. Paulo” de 21 de abril de 1985, p. 61.

novos caminhos, diversificando suas alternativas, e tentando reforçar seu poder nacional: através da Indústria de Material Bélico (IMBEL), em 1975; com o acordo nuclear firmado com a República Federal da Alemanha, no mesmo ano; não aceitando as críticas feitas por Jimmy Carter à política de direitos humanos vigente no país; denunciando, em 1977, o Tratado de Cooperação Militar que o país mantinha com os Estados Unidos desde 1952; e afastando-se da posição norte-americana em questões diversas, como a votação, na ONU, condenando o sionismo como forma de racismo. Da mesma forma, o fator demográfico sofreu significativa alteração. Se, no período Médici, se fez a apologia do crescimento populacional, preferiu-se, em meados dos anos 70, investir na redução do contingente da população brasileira. O debate sobre o planejamento familiar – controle demográfico – foi inclusive conduzido pelo ministro-chefe do EMFA, tenente-brigadeiro Waldyr de Vasconcelos.<sup>14</sup>

As difíceis negociações com a Argentina em torno da construção de Itaipu, no segundo lustro dos anos 70, quando as relações bilaterais chegaram a momentos delicados, as mudanças no cenário interno – distensão lenta e gradual – e o surgimento de dificuldades no cenário regional propiciaram a chance para dar novo rumo às políticas de defesas nacionais, o que passaria a ser a linha mestra da conduta brasileira desde então.

Resolvido o contencioso com a Argentina em torno da grande barragem, no governo de João Baptista Figueiredo o país dirigiu seus olhares para as grandes florestas do Norte. Várias circunstâncias levaram a isso, fazendo com que o Sul assumisse lugar secundário, enquanto a região amazônica passaria a jogar papel

---

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, “O Estado de S. Paulo” de 30 de outubro de 1983, p. 5., e entrevista do ministro Waldyr de Vasconcelos às “páginas amarelas” da revista “Veja” de 15 de outubro de 1984.

de realce na política de defesa nacional. Entre os motivos que podem ser citados, encontram-se os seguintes: a ascensão de Desi Bouterse ao governo do Suriname, as críticas ambientais que se multiplicavam em ritmo crescente – tanto no plano interno, quanto em todo o mundo – à falta de cuidado do governo brasileiro no trato de seus recursos naturais, além de pressões sobre a internacionalização da Amazônia, envolvendo os índios yanomamis, a questão indígena e os movimentos de guerrilheiros próximos às fronteiras nacionais, do lado colombiano. No caso do Suriname, o perigo representado pelo governo de Bouterse era visível, uma vez que esse manifestava simpatia pelo regime de Fidel Castro, que prontamente se dispôs a ajudá-lo. Não só isto, mas havia, também, a informação de que o líder líbio Muammar Kadafi manifestava interesse em aumentar o intercâmbio com o Suriname, fazendo com que as autoridades brasileiras se mobilizassem e prestassem atenção a este novo quadro. A visita do chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro e do general Danilo Venturini a Paramaribo, em inúmeras oportunidades, neutralizando a influência cubana ao mesmo tempo em que se anunciava o reforço aéreo de Boa Vista, e a criação de forças de pronta-resposta são indicadores muito claros da disposição brasileira em eliminar ou reduzir focos de preocupação, principalmente em locais de difícil acesso. O aguçamento da situação ao longo da fronteira colombiana certamente se constituiu em forte motivação para que a Amazônia passasse a ser mais bem observada.

### 3. O FIM DO SÉCULO E AS NOVAS AMEAÇAS

Esses fatos, em conjunto, preocupavam cada vez mais o governo e fizeram, portanto, com que a orientação para a defesa e segurança nacionais priorizassem a região Norte. Não é fortuito que no governo de José Sarney, simultaneamente à assinatura dos

acordos de cooperação com a Argentina, o país tomava conhecimento do Projeto Calha Norte (PCN), cujo nome original era “Desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas”. As motivações que levaram a tal projeto foram, em princípio, as já citadas: a extensão do conflito Leste-Oeste para a região (Guiana Francesa), a internacionalização da Amazônia, a questão ambiental, as denúncias de que o M-19 estava muito próximo às fronteiras – fato nunca confirmado –, além do contrabando e do epadu. Inequivocamente, desde os anos 80 esta parte do país foi a que concentrou esforços maiores de nossos estrategistas, porque tanto no Sul quanto no Sudeste as preocupações não faziam mais sentido. Chegou-se mesmo a criar o Ministério da Amazônia. Ainda que tivesse ocorrido a guerra pelas Ilhas Malvinas em 1982, o Atlântico Sul era importante, mas não se constituía em prioridade maior, por vários motivos: em primeiro lugar, porque envolvia britânicos e argentinos, com o governo brasileiro mantendo-se equidistante (nem tanto assim, já que treinou oficiais argentinos), apesar de ser rota para a Antártica; em segundo lugar, porque os interesses nacionais não estavam sendo afetados por aquele conflito, lembrando que o Brasil também permitiu o pouso de um avião britânico em Canoas, no Rio Grande do Sul. Não se pode esquecer, ainda, que o Atlântico Sul se converteu em Zona de Paz e de Cooperação, aprovada no âmbito da Organização das Nações Unidas (1986), segundo proposta brasileira.

Com a Argentina, as desconfianças cederam lugar à cooperação, com inúmeros acordos, que vão desde a Declaração Conjunta sobre Energia Nuclear, firmada em 1985, os simpósios envolvendo os Estados-Maiores das Forças Armadas dos dois países, em Buenos Aires (1987) e São Paulo (1988), o Sistema Comum de Contabilidade e Controle (1990), o Acordo de Aplicação de Salvaguardas com a Agência Internacional de Energia Atômica e a realização de exercícios militares conjuntos, em ambos os lados da fronteira.

Nos anos posteriores, em 1990, Fernando Collor jogou uma pá de cal sobre o projeto nuclear da Aeronáutica na Serra do Cachimbo – enquanto o país reafirmou a intenção de apenas usar a tecnologia nuclear para fins pacíficos, apesar do projeto do submarino nuclear em Iperó e das declarações do ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, em janeiro de 2003, defendendo a construção da bomba atômica –, criou a Agência Espacial Brasileira em 1994, aderiu ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis em 1995 e assinou finalmente o TNP em 1997.

Restava, pois, o último rincão nacional – desprotegido e com densidade demográfica muito abaixo da do resto do país. Por isso, o PCN, coordenado por Andrea Calabi, então Secretário do Tesouro, tinha como objetivo atuar em várias frentes – não só política, mas também econômica, social e estratégica –, abarcando vários ministérios simultaneamente. Além do mais, deve-se levar na devida conta a inoperância do Tratado de Cooperação Amazônica, firmado em 1978 pelo país com sete vizinhos amazônicos (excluindo a Guiana Francesa) e que não atingia satisfatoriamente seus objetivos, fosse de proteger a região contra interesses escusos, fosse propiciando a integração, fosse permitindo aos produtos brasileiros a entrada no mercado andino.

As críticas cada vez maiores sobre a falta de medidas adequadas para evitar a destruição do meio ambiente fizeram com que o governo se mantivesse primeiro na defensiva e depois atuasse ofensivamente, dando ênfase à diplomacia do verde, resultando em políticas mais eficientes para mostrar que o país se preocupava com seus recursos naturais. Data desses anos o Programa Nossa Natureza (fevereiro de 1989), a Declaração da Amazônia (maio de 1989) e as firmes posições das autoridades nacionais, como a do presidente José Sarney, refutando a idéia de soberania compartilhada defendida por François Mitterrand (1989) ou pelo “Nosso Futuro Comum” (1987), relatório coordenado por Gro Harlem Brundtland.

A partir da segunda metade dos anos 80, e durante toda a década seguinte, todos os esforços foram, destarte, dedicados à região Norte. Se, de um lado, o país sediou a Conferência Mundial das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, no governo de Fernando Henrique Cardoso o Projeto SIVAM/SIPAM adquire dimensão importante, porque se refere especificamente à questão amazônica. Tanto o documento intitulado Política de Defesa Nacional (PDN), de 1996, quanto as demais decisões tomadas nos anos posteriores indicam, portanto, que a Amazônia passou a ser prioritária. As várias operações militares realizadas pelo governo brasileiro são muito claras a esse respeito. Deve-se, contudo, ponderar que a PDN está longe de ser efetivamente chamada de documento orientador da política brasileira de defesa, podendo ser considerada muito mais como uma carta de intenções.

Ao lado dessas transformações, o início da década de 90 trouxe outros problemas que passaram, igualmente, a ser alvo de especial atenção do governo brasileiro. Chamadas de novas ameaças, temas como o tráfico de drogas, o crime organizado, as guerrilhas e o terrorismo obrigatoriamente passaram a ocupar a agenda nacional. Muito mais complicadas para serem combatidas do que os conflitos tradicionais, e com conseqüências que afetam a toda a sociedade, permeando as instituições nacionais, dificuldades têm sido observadas para a fixação de políticas eficazes visando solucionar tais perigos, tanto em termos internos quanto regionais.

Em primeiro lugar, porque as Forças Armadas não se encontram aparelhadas e treinadas adequadamente para fazer frente a esse tipo de problema, principalmente quando se trata de centros urbanos; em segundo lugar, porque não faz parte de suas atribuições constitucionais combater tais delitos transnacionais; em terceiro lugar, porque as preocupações não são as mesmas para todos os países, seja no sul do continente, seja na Bacia Amazônica.



Se o terrorismo pode ser entendido como problema importante para a Argentina (a Associação Mutual Israelita Argentina sofreu dois reveses nos anos 90), o Peru e a Colômbia, o mesmo não se pode dizer do caso brasileiro, o que resulta, inclusive, em ácidas críticas do país vizinho ao Brasil, alegando que este não se empenhou o suficiente para ajudar a caçar e prender os responsáveis por aqueles atos. Apesar das denúncias de que existem grupos organizados na tríplice fronteira, não têm ocorrido danos aos interesses nacionais, que têm sido mais afetados pelo contrabando de armas, carros, cigarros, produtos pirateados através de Ciudad del Este/Foz do Iguaçu e de Pedro Juan Caballero/Ponta-Porã. Se as guerrilhas jogam papel importante do lado colombiano, através do conflito com as FARC, isto já é pensado de maneira mais cautelosa do lado de cá, porque há a possibilidade de que as fronteiras nacionais sejam rompidas, trazendo riscos evidentes. O tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro, com o crime organizado, exigem, por sua vez, iniciativas diferentes para serem resolvidos eficientemente, porque escapam às esferas estritamente nacionais. Ademais, temas como esses mostram as próprias divergências no cenário doméstico, por exemplo pela atribuição de áreas de competência entre o Ministério da Justiça e a Secretaria Nacional Antidrogas (SENAD), como se verificou há algum tempo entre José Carlos Dias e Walter Maierovitch, culminando com a queda de ambos no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Tanto no âmbito da Organização dos Estados Americanos, através da Comissão de Segurança Hemisférica, quanto pelas reuniões de Ministros da Defesa, iniciada em 1995, em Williamsburg/Virgínia (EUA), tais problemas têm-se constituído no centro dos debates, sugerindo-se, como sempre, a cooperação tanto bilateral quanto multilateral, muitas vezes abarcando todo o continente, e das quais o Brasil tem participado ativamente, adotando medidas individuais e coletivas.

#### 4. OBSERVAÇÕES FINAIS

Ao longo do tempo, é possível constatar que as preocupações com a defesa e a segurança do país não têm diferido, em grandes traços, do que ocorre com o resto do mundo. Ao contrário, porém, de países que detêm condições gerais menos satisfatórias em seu variável – território, forças armadas, população, recursos naturais, Produto Interno Bruto –, as políticas nacionais na área têm tido preocupações não só em proteger o território e manter a soberania nacional, mas agido para que, ao se atingirem tais objetivos, ocorra o fortalecimento simultâneo do poder nacional, representado, por exemplo, pelas demandas para a modernização dos equipamentos bélicos (apesar de nem sempre se obter êxito com essas reivindicações).

Podemos, também, lembrar que nunca houve uma política uniforme para dar conta dos problemas concernentes à defesa e segurança nacionais. Como toda instituição, as Forças Armadas, quer em seu conjunto, quer através de suas especificidades, não são política e ideologicamente monolíticas e exercem seus corporativismos, o que às vezes dificulta a tomada de medidas conjuntas com a mesma finalidade. Isto pode ser observado, por exemplo, com uma divergência que atravessou mais de três décadas, desde 1965, quando a Marinha esteve proibida de adquirir seus próprios equipamentos aéreos de asas fixas, prerrogativa da Aeronáutica, impasse só resolvido há poucos anos. Ou então, quando oficiais da reserva da Marinha movimentaram-se nos anos 70, defendendo a criação de uma força similar à OTAN, para esta parte do Hemisfério, e cujo nome seria OTAS – mesmo contrariando o próprio Ministério e o governo brasileiro, frontalmente contrário a iniciativas dessa natureza, porque implicariam fazer acordos com o regime discricionário sul-africano.

Por outro lado, a estrutura do EMFA também não favorecia a elaboração de uma política conjunta de defesa, porque não se constituía em instância supraforças, problema agora solucionado, em princípio, com o surgimento do próprio Ministério da Defesa em 1999. Outras medidas, como a substituição dos antigos quatro Exércitos pelos sete comandos Militares em outubro de 1985, certamente contribuíram para se agilizarem as políticas desse setor, o mesmo correndo na Marinha e na Aeronáutica.

Visto em uma perspectiva histórica mais ampla, observa-se, na realidade, que o país sempre esteve às voltas com dois grandes problemas. O primeiro deles, a inexistência de uma política militar global para o país, que pode ser constatada pelos inúmeros exemplos que citamos ao longo do texto. Em segundo lugar, a falta de um projeto nacional, entendido como a conjugação de esforços entre Estado e sociedade na busca de um mesmo destino. Ao longo dos anos, os governos sempre se arrogaram o direito de elaborar propostas sem consultar a sociedade. E, o que é pior, cada governo que assumiu o poder – sempre mais voltado para a manutenção dos privilégios e/ou interesses corporativos – nunca se preocupou ou teve vontade política para dar continuidade às iniciativas anteriores, dificultando a possibilidade de que, em conjunto, tais propostas, que poderiam ser continuamente aperfeiçoadas, se convertessem em um verdadeiro projeto de Estado, onde, obviamente, deveriam estar inseridas preocupações centrais como a defesa e segurança nacionais.

De qualquer forma, nota-se, claramente, que, se durante a maior parte da história brasileira as atenções estiveram dirigidas para a região platina, nas duas últimas décadas a situação se inverteu, com a Amazônia sendo colocada no centro das atenções. Não apenas isto, mas o pensamento até então gestado, que só dava ênfase aos conflitos em moldes tradicionais, teve que ser repensado para tentar

dar conta de problemas mais agudos, e em tempo muito reduzido, para os quais as instituições nacionais não estão devidamente preparadas. Aliem-se a isto as dificuldades encontradas no plano político e econômico, não só interno, mas também externo, que têm dificultado não só a aplicação de recursos suficientes na política de defesa nacional, mas também na condução das atividades cotidianas das três forças.

A conjugação de todas essas variáveis tem mostrado que as novas ameaças – que não são tão recentes assim – têm oferecido riscos crescentes à estabilidade das instituições nacionais, ao contrário do velho antagonismo brasileiro/argentino, que durante décadas movimentou a política regional e que sempre se converteu em preocupação primeira da defesa brasileira.

Em grande parte, a influência que as teorias geopolíticas exerceram sobre as políticas de defesa, para a ocupação do espaço e de proteção das fronteiras, teve sua capacidade reduzida para ser utilizada no trato dos novos perigos. Em termos tradicionais, todavia, os aspectos geopolíticos continuam recebendo atenção normal, como têm demonstrado as atitudes tomadas para a Amazônia, através do Projeto Calha Norte, do SIVAM e do envio de tropas para reforçar as linhas fronteiriças nas selvas tropicais.

## RELATO DA QUARTA RODADA DE DEBATES ELABORADO PELOS ORGANIZADORES

### “O BRASIL NO CENÁRIO REGIONAL DE SEGURANÇA E DEFESA”

#### DEBATEDORES:

General Leônidas Pires Gonçalves; Deputado Aldo Rebelo; Embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares; Professor Paulo Vizentini; Professor Shiguenoli Miyamoto. O Ministro José Viegas Filho também participou do encontro.

A seguir, encontram-se resumos, em torno dos temas centrais do encontro, os principais comentários dos participantes.

#### O QUADRO INTERNACIONAL

- Concordou-se em que, neste início de século, o quadro internacional em matéria de defesa e segurança é predominantemente negativo.
- A prevalência do unilateralismo da superpotência gera, segundo os debatedores, um ambiente desequilibrado e instável.
- Seria preciso continuar trabalhando no sentido de reforçar os elementos do sistema internacional tendentes à multipolaridade.

- No tangente aos esforços diplomáticos voltados para iniciativas de desarmamento, comentou-se que se vive uma situação de imobilismo. A potência hegemônica procuraria estabelecer níveis internacionais de desarmamento a que ela própria não estaria disposta a aderir. Daí, por exemplo, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), com seu caráter conservador, de “congelamento” do poder mundial.
- O fato de o Brasil ter aderido ao TNP foi considerado, por mais de um debatedor, como um equívoco de princípio – dada a natureza discriminatória do instrumento – e mesmo como uma renúncia desnecessária, no plano dos compromissos internacionais, a certos recursos de poder.
- Do ponto de vista da distribuição de forças no plano estratégico-militar, salientou-se prevalecer, no pós-Guerra Fria, um estado de permanente “rearrumação”. Citou-se, como exemplo, o caso da OTAN, que se encontra, nos últimos anos, em constante processo de adaptação, processo decorrente não de uma crise da Organização, mas do dinamismo estratégico do jogo dos Estados Unidos com seus aliados. Tal situação, de acordo com um dos debatedores, teria ficado evidente na Segunda Guerra do Golfo, na qual, além da posição francesa, se teria inaugurado uma oposição da Alemanha aos Estados Unidos.

#### CONDIÇÕES INTERNAS

- Salientou-se que, no quadro internacional vigente, uma política de defesa eficaz pressupõe a unidade do País, conceito que está relacionado à idéia de coesão social.

- Destacou-se que a agenda externa com que o Brasil tem de lidar – a qual envolve temas como meio ambiente, direitos humanos e a questão indígena – não pode funcionar como uma imposição que contribua para a desagregação social do País.
- Conforme se defendeu, somente é possível conduzir uma política de defesa prudente e independente por meio de um pacto nacional que leve em conta as necessidades econômicas do conjunto da nação brasileira e a centralidade da questão social. Necessita-se, em suma, de um projeto nacional democrático, bem articulado e bem fundamentado, que, em suas linhas gerais, seja capaz de resistir à passagem do tempo. Um dos debatedores lamentou as descontinuidades que caracterizaram a formulação estratégica brasileira ao longo do século XX.
- Houve comentários acerca da necessidade de se aumentar a auto-estima do povo brasileiro. Afirmou-se que, apesar dos problemas estruturais enfrentados pelo Brasil, o País apresenta-se de forma bem-sucedida em diversas áreas e tem o “peso” de que precisa para desempenhar um papel de relevo na cena internacional.

#### AMÉRICA DO SUL

- Houve consenso em torno da noção de que a política de defesa do Brasil – assim como sua política externa – deve atribuir prioridade ao espaço sul-americano. Os países da região estão unidos em torno de propósitos comuns, entre os quais se destaca o combate à pobreza.

- Afirmou-se que a integração com os vizinhos da América do Sul, nos mais diversos níveis, reduz as vulnerabilidades da região – a adequada articulação da região contribuiria para sua inserção em uma ordem global estruturalmente instável. Ressaltou-se, nesse sentido, a necessidade de se perseguir uma “unidade regional”.
- Explicitou-se que a opção pela integração sul-americana não significa, em absoluto, um afastamento do conjunto de países latino-americanos que não se encontram na América do Sul. Trata-se não de preterir parceiros, mas de trocar uma “identidade ideal” por uma “realidade geográfica”, que, como tal, tem contornos mais reais, mais concretos. Acrescentou-se, ainda, que a noção de América Latina, de construção européia, conduz mais ao esmaecimento do que à afirmação de uma identidade.
- Explicitou-se, da mesma forma, que os esforços voltados para a integração sul-americana não são um dado recente: já houve iniciativas de relevo no passado, ficando a novidade por conta do caráter enfático e sistemático que se confere ao assunto no Governo atual.
- Frisou-se o fato de que se está construindo, na América do Sul, um sistema de relações vivo, com ênfase na integração física (que conta com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da Corporação Andina de Fomento) e comercial. E o Brasil, conforme igualmente se frisou, sente-se responsável por essa construção, não apenas por seu tamanho e expressão demográfica, mas também porque, tendo fronteiras com dez países do subcontinente, o País tem uma visão mais completa do espaço sul-americano e, portanto, está particularmente bem equipado para articular a integração da região.



- Afirmou-se que o MERCOSUL (e, em particular, o eixo Brasil-Argentina) pode ser visto como o núcleo principal do processo de integração da América do Sul, o qual tem enormes potencialidades também em função de outras partes do subcontinente. Mencionou-se como especialmente positiva a associação do MERCOSUL com a Comunidade Andina de Nações.
- Recordou-se que, dadas as alternativas de política não raro oferecidas pelos Estados Unidos a países da região, devem-se estudar, quando necessário, fórmulas de compensação, sempre que possível pautadas pela idéia da generosidade, capazes de preservar o projeto da integração sul-americana. No mesmo contexto, sugeriu-se que o Brasil deve seguir elevando seu perfil de atuação política no subcontinente, marcadamente diante de situações de crise em países vizinhos.
- No plano específico da defesa, advogou-se uma maior coordenação das Forças Armadas sul-americanas. Não se trataria de uma integração propriamente dita, com vistas à constituição de forças multinacionais – medida que comprometeria as soberanias dos países da região –, mas da aproximação de instituições militares irmãs, com o desenvolvimento de uma visão estratégica tão concertada quanto possível. Um debatedor lembrou que a Guerra Fria uniu as Forças Armadas da região e que, no presente, o que cabe aos países da América do Sul é seguir construindo sobre uma base de confiança que, em geral, já existe.
- O Ministro da Defesa referiu-se aos esforços que vem empreendendo no sentido de tornar efetiva, nos assuntos de sua responsabilidade, a prioridade atribuída pelo Governo à organização do espaço sul-americano. Reportou-

se, em particular, ao adensamento dos contatos com os países vizinhos com vistas a explicitar a identidade própria de que goza a América do Sul, sempre em torno de conceitos como paz e democracia. Segundo o Ministro, ao Brasil interessa que a América do Sul seja reconhecida, em nível global, como uma região marcada pela estabilidade no plano das relações entre os Estados, como uma região na qual, diante da ausência de ameaças tradicionais, os Governos e as sociedades podem concentrar-se no tratamento de outros problemas, como a pobreza e os crimes transnacionais.

- O Ministro ressaltou que a consolidação do conceito de “identidade sul-americana” pode ter – como já tem tido – relevantes reflexos práticos, entre os quais mencionou quatro: 1) a coordenação com agentes estatais dos países vizinhos, de forma crescentemente institucionalizada, com o objetivo de aumentar a segurança da região, com destaque para o controle transfronteiriço (neste caso, a ênfase recairia sobre as fronteiras amazônicas e, em especial, sobre a fronteira com a Colômbia, com a conseqüente necessidade de um maior controle do espaço aéreo); 2) o incremento dos exercícios conjuntos, visando a uma maior interoperabilidade das Forças Armadas da região; 3) o aperfeiçoamento da ação conjunta em foros multilaterais; e 4) a busca da integração das indústrias de defesa da América do Sul, com vistas a um mercado com maior demanda e previsibilidade, processo que passa pela tentativa de padronização dos equipamentos empregados, pelo desenvolvimento de um *marketing* compartilhado e que não se limita à região (estão em curso contatos sobre a matéria com outros parceiros, com a Índia e a África do Sul).

- Em conclusão, o Ministro da Defesa expressou sua convicção de que, com uma América do Sul mais integrada, se minimizam riscos e se maximiza o poder de ação do subcontinente junto ao restante do mundo. O Ministro afirmou, em especial, que uma maior união da América do Sul em assuntos de defesa favorece o próprio relacionamento com os Estados Unidos, uma vez que, quanto mais os países do subcontinente puderem transmitir aos interlocutores norte-americanos a impressão de que a América do Sul é uma área de paz e estabilidade, melhor para todos. Demonstração dessa lógica seria, para o Ministro, a mudança positiva na forma como o Brasil é percebido nos Estados Unidos, o que se reflete na fluidez do diálogo que tem podido manter com o Departamento de Defesa e com a Embaixada daquele país em Brasília.
- Não se desconsideraram as resistências que se verificam ao processo de integração sul-americana. Além das resistências de origem extra-regional, haveria dificuldades endógenas decorrentes de dois fatores: 1) ainda persistem problemas de limites entre diversos países da América do Sul; 2) há uma idéia difusa, que ainda não se dissipou completamente, sobre alegadas pretensões hegemônicas do Brasil no subcontinente. No entanto, esses fatores tendem a distende-se cada vez mais e o que se verifica, em termos gerais, é um clima francamente favorável aos esforços de integração, inclusive nos meios militares.
- Quanto aos custos financeiros e políticos de uma postura mais ativa do Brasil no processo de integração da América do Sul, salientou-se que se trata de “preço” razoável a pagar-se dadas as incontestáveis vantagens advindas de uma maior articulação subcontinental.

- Um dos debatedores chamou atenção para a necessidade de se atribuir maior importância aos espaços marinhos sul-americanos, os quais, na sua avaliação, seria subestimados por analistas e formuladores de política.

#### OUTRAS PARCERIAS

- Para os participantes, ao mesmo tempo em que trabalha para consolidar a integração do espaço sul-americano, o Brasil deve seguir buscando convergências com outros parceiros, como a União Européia, a Rússia, a China, a Índia e a África do Sul.
- O Atlântico Sul deve merecer atenção especial na política de defesa do Brasil. Aventou-se a possibilidade de se resgatar a Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul e de se cultivar a cooperação naval com países africanos, entre os quais se destacou a Namíbia.

#### A RELAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS

- No que se refere à relação do Brasil com os Estados Unidos, sublinhou-se que se deve buscar a via da boa convivência. Segundo se afirmou, as divergências entre os dois países já “falam por si”, não sendo necessários atritos adicionais.
- Brasília e Washington, na visão dos participantes, devem seguir aprofundando e expandindo as iniciativas de cooperação bilateral com vistas à promoção de interesses compartilhados. Foram mencionadas áreas de cooperação possíveis, entre as quais o combate ao narcotráfico e ao terrorismo.

- Salientou-se, também, que as diferenças existentes devem ser debatidas abertamente, na base do respeito mútuo, como permitem as relações crescentemente maduras existentes entre os dois países.
- Ainda no tocante às relações com os Estados Unidos, houve referências à conveniência, do ponto de vista brasileiro, de se impedir a consolidação de uma presença militar norte-americana na América do Sul.

#### POLÍTICA DE DEFESA – ASPECTOS ESPECÍFICOS

- Vários debatedores defenderam a necessidade de se aumentarem os efetivos das Forças Armadas, sem prejuízo de um domínio intensivo de tecnologia. Argumentou-se, nesse sentido, que as Forças Armadas seriam dos poucos instrumentos de que o Estado dispõe para a efetiva democratização da sociedade.
- No que se refere a uma escala de prioridades, mencionou-se, com marcado destaque, a defesa da Amazônia brasileira, que constituiria a maior vulnerabilidade do País. Chegou-se a falar no risco da internacionalização da Amazônia e da desarticulação do território nacional. Conforme se recordou, a Amazônia começa a ser alçada à condição de prioridade máxima da estratégia de defesa do Brasil a partir da solução do contencioso de Itaipu.
- Ainda quanto a prioridades, foi lembrado, de modo mais específico, o programa Calha Norte, além do programa nuclear e do programa espacial brasileiros.

- Enfatizou-se que, como uma política de defesa não deve inquietar vizinhos, todo o processo de organização do espaço sul-americano, calcado sobretudo nos vetores da integração física e econômico-comercial, deve ser percebido como um fator de união no subcontinente, e não de separação. Enfatizou-se, também, que, no espírito da integração regional, se poderiam recuperar temas como a cooperação em matéria de inteligência e de indústria de defesa. O que o Brasil e a Argentina já realizaram juntos na esfera nuclear seria uma mostra do quanto se pode avançar, gradativamente, na integração sul-americana em assuntos de defesa. A multiplicação de parcerias, nessa seara, seria útil para afastar desconfianças indesejáveis.
- Sobre a postura de defesa que o Brasil adota, ressaltou-se que, para uma dissuasão eficaz, se torna imprescindível um elevado grau de desenvolvimento tecnológico. Nesse contexto, mencionou-se não apenas o programa nuclear do País, mas também a conveniência de se aperfeiçoarem os mecanismos de defesa antiaérea vigentes.
- Ao estabelecer a distinção entre a “dissuasão nuclear” e a “dissuasão convencional”, um dos debatedores afirmou que a arma nuclear seria a arma da paz. Reconheceu, no entanto, que, dados dispositivos contidos na Constituição da República e os instrumentos internacionais com que o Brasil está comprometido (em particular o TNP), o desenvolvimento da arma nuclear não é mais uma opção real para o País.
- Ainda quanto à questão nuclear, mencionou-se a utilidade de se distinguir com clareza entre o desenvolvimento da

tecnologia nuclear para a confecção de material bélico – no qual, como se acaba de explicitar, o Brasil está legalmente impedido de engajar-se – e o desenvolvimento de tecnologia nuclear para fins pacíficos – no qual o Brasil não apenas pode engajar-se como está efetivamente engajado, por meio, por exemplo, do programa nuclear da Marinha.

- O Ministro da Defesa, sobre a questão nuclear, posicionou-se inequivocamente contra a idéia de que seria conveniente para o Brasil deter armas nucleares. Deixou claro que criticar o TNP e defender a posse da bomba atômica correspondem a posições totalmente distintas.
- Comentou-se que o Brasil poderia trabalhar pela consolidação de uma zona de estabilidade que transcendesse a América do Sul, abrangendo o Atlântico Sul e, em uma etapa posterior, até mesmo o Pacífico.
- Quanto às Forças de Paz, concordou-se em que o Brasil deve seguir participando de iniciativas do gênero, desde que com base em regras articuladas multilateralmente.
- Um dos debatedores estabeleceu o que poderiam ser os quatro fundamentos de uma estratégia de segurança e defesa nacional: 1) desenvolvimento econômico e social; 2) ação diplomática; 3) capacidade militar; 4) postura da sociedade. E, nesse contexto, esse mesmo debatedor externou sua percepção de que a sociedade brasileira teria uma postura equivocada sobre o assunto, fato que, segundo disse, precisaria ser trabalhado.
- No tocante ao documento “Política de Defesa Nacional”, concordou-se em caracterizá-lo como um texto excessivamente genérico, carente de diretrizes mais precisas e objetivas. Houve consenso quanto à conveniência de se

proceder à sua revisão, preferencialmente no bojo da construção de um projeto nacional mais amplo.

- Sobre o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), comentou-se que, independentemente de sua eficácia atual, não é de maneira alguma incompatível com uma agenda estritamente sul-americana.
- Ressaltou-se, em mais de uma oportunidade, a necessidade de recursos orçamentários mais volumosos para a implementação da política de defesa nacional.

#### NOVAS AMEAÇAS NO CENÁRIO REGIONAL

- No que se refere à ameaça representada pelo narcotráfico, o Ministro da Defesa afirmou que a questão do envolvimento das Forças Armadas no seu combate comporta duas dimensões: 1) o tráfico propriamente dito, marcadamente nas zonas de fronteira; 2) e as conseqüências do fenômeno sobre o tecido social dos grandes centros urbanos. Sobre o primeiro ponto, o Ministro afirmou que o debate é complexo, envolve as três Forças e precisa ser tratado com cuidado, dentro dos limites traçados pela legislação em vigor. Quanto ao segundo ponto, asseverou tratar-se de questão claramente policial, na qual não é desejável a intervenção das Forças Armadas, a não ser em situações nitidamente excepcionais e por tempo limitado.
- Ainda sobre o narcotráfico, discutiu-se até que ponto a descriminalização de certas drogas seria útil para a solução de parte do problema. Não houve consenso a respeito, embora vários participantes tenham reconhecido que a



descriminalização retiraria parte considerável do poder dos narcotraficantes.

- Outra ameaça que mereceu destaque foi a chamada “ameaça cibernética”, cada vez mais presente no mundo contemporâneo.