

***POLICYMAKING BRASILEIRO EM SEGURANÇA E DEFESA***  
***Um ensaio sobre a agenda de formulação, atores e variáveis envolvidas***

**Elói Martins Senhoras - Patrícia Nasser de Carvalho**

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) - Universidade Federal Fluminense (UFF)

✉ [eloi@ige.unicamp.br](mailto:eloi@ige.unicamp.br) - [patinasser@yahoo.com.br](mailto:patinasser@yahoo.com.br)

### **Resumo**

O artigo discute as concepções geoestratégicas do Brasil na América do Sul por meio do estudo dos principais contextos estruturais e conjunturais de influência endógena e exógena à agenda de formulação da política externa *stricto sensu* em segurança e defesa.

O texto demonstra a importância de se analisar as continuidades e inflexões existentes endogenamente na sociedade brasileira e exogenamente no sistema internacional e regional sul-americano.

Com essa discussão são fornecidos os subsídios para a garantia de pluralidade e o aprofundamento do debate sobre o processo de *policy making* em segurança e defesa e quais são os principais atores e variáveis envolvidos.

**Palavras chaves:** *América do Sul, Brasil, Políticas de Segurança e Defesa.*

### **Introdução**

As políticas públicas são os produtos resultantes da atividade política, materializadas por meio de um conjunto de decisões políticas relativas à alocação imperativa de valores ou de demandas advindas da sociedade ou do interior do próprio Estado. Quanto à finalidade, as políticas públicas são tradicionalmente divididas entre políticas internas e políticas externas.

As *políticas internas* são os instrumentos internos pelos quais os governos operacionalizam as ações de cunho econômico, administrativo ou social que são voltadas às garantias fundamentais dos cidadãos e à própria manutenção do funcionamento do Estado.

As *políticas externas* representam um conjunto de atividades políticas diferenciadas, embora complementares, de cunho internacional, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante os outros Estados do Sistema Internacional.

As políticas externas *lato sensu* são subdivididas em políticas estratégico-militares ou de segurança e defesa, políticas diplomáticas e políticas econômico-internacionais de comércio, o que

evidencia uma disputa por recursos orçamentários, e em alguma medida o privilegiamento de alguma política externa ou ministério.

Segurança e defesa são dois termos empregados em conjunção, mas que têm cada um seu significado específico nas políticas públicas. 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.

O estudo das políticas de segurança e defesa engendradas pelo Brasil é apresentado neste artigo por meio de uma análise tripartite da *política externa*, esta, enquanto área particular de ação conjuntural do governo nas relações *estratégico-militares*, *político-diplomáticas*, e *econômico-internacionais*.

A análise tripartite da política externa tem a vantagem de possibilitar uma visão esquemática e analítica dos pressupostos e ações que conformam o embasamento dos processos de inserção de diversos atores, com destaque ao meio empresarial, ao corpo político-diplomático e às forças armadas brasileiras, nas relações internacionais.

O artigo abordará as *políticas de governo* ao serem projetadas no âmbito externo diante de uma diversidade de atores e instituições governamentais e não governamentais, a fim de visualizar a acumulação, ao longo do tempo, de uma série de tendências estruturais que se sedimentam como *políticas de Estado*.

**Quadro 1 - Dimensões da política externa lato sensu**

<i>Política de Estado</i>	Reflete a <i>estrutura</i> dos interesses mais permanentes e consolidados do Estado ao longo do tempo. No caso brasileiro, a agenda externa emanaria da sua condição de Potência Média que tem, por um lado, que buscar a liderança regional na América do Sul, e por outro lado, se orientar pelo objetivo de preservar e ampliar a sua margem de ação autônoma no mundo.
<i>Política de Governo</i>	É relacionada às prioridades, ênfases, estilo e tom definidos pelas forças que ocupam, em diferentes períodos o comando do poder executivo nacional. No Brasil, as diretrizes da política externa têm mudado conforme a opção estratégica adotada na ênfase de um <i>mix</i> operativo circunstanciado entre o bilateralismo, o regionalismo e o multilateralismo.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Fernandes *apud* Bonotto (2005).

Dentro desse arcabouço analítico, a política externa brasileira *stricto sensu* pode ser visualizada em suas diretrizes de formulação, mudança e continuidade nas áreas de segurança, e defesa devido a *fatores endógenos*, como nos períodos de implementação dos governos militares e redemocratização, e devido a *fatores exógenos* de influências e redefinições estruturais, no sistema político e econômico internacional, e conjunturais no sistema regional sul-americano.

Sendo a política externa brasileira condicionada pela interação de fatores internos e fatores externos, observa-se que a capacidade de *autonomia* das políticas de segurança, defesa e desenvolvimento é oriunda de um equacionamento relacional entre as necessidades e ações internas e as possibilidades de distribuição do poder em diferentes conjunturas e estruturas do sistema internacional.

Por isso, a identificação de inflexões ou continuidades no padrão brasileiro das políticas externas *stricto sensu* em segurança e defesa encontra-se na observação das dinâmicas e mudanças internas aos países, bem como na identificação multilateral e regional de conjunturas que conformam processos que se sedimentam gradualmente ao longo do tempo em estruturas.

### **Inflexões nos paradigmas de segurança e defesa da América do Sul: Das estratégias de confrontação à cooperação**

A recente reformulação nas concepções estratégicas em segurança e defesa que adveio de significativas mudanças no contexto político mundial após-Guerra Fria refletiu regionalmente na América do Sul e nacionalmente na introdução de uma série de condicionantes à transformação da autonomia política e institucional das Forças Armadas.

Em um cenário essencialmente dinâmico das relações internacionais, repleto de mudanças que surgem e variam de magnitude e de características diante da emergência de ameaças transnacionais, tornou-se impreciso interpretar a divisão das *ameaças* entre as de origem externa e as de origem interna, uma vez que, em um mundo globalizado, é cada vez mais difícil traçar uma linha divisória com este critério, pois há uma presença latente e contínua de *temáticas* entre os países.

Os temas considerados – pelas potências ocidentais – como ameaças à segurança internacional após o fim da União Soviética – narcotráfico, terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de armas, devastação ambiental, corridas armamentistas regionais, conflitos étnicos, correntes migratórias internacionais, desrespeito aos direitos humanos e proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas de destruição em massa – consolidaram a substituição do conflito Leste-Oeste pelas tensões Norte-Sul (Marques, 2003: 69).

Em um sistema internacional de mudanças, a análise do emprego potencial das Forças Armadas na América do Sul torna-se importante por evidenciar, em momentos diversos, a existência de dois cenários geopolíticos com padrões de tendência característicos na história recente das políticas externas de segurança e defesa dos países.

Em um primeiro momento sublinha-se um *cenário geopolítico conflitivo*, onde as questões clássicas de segurança e defesa evidenciam-se devido ao sistema internacional bipolar da Guerra Fria.

Nesse mesmo período, a presença de governos militares em países como o Brasil, a Argentina, o Uruguai, o Chile, o Equador e o Peru instalou um ambiente geopolítico de contenção e desconfiança mútua na América do Sul. As fronteiras desempenharam um artifice conflitivo de separação e divisão, onde os países concentravam tropas com a finalidade proteger o território de uma possível invasão do governo vizinho (Peru e Equador) ou com o objetivo de consolidar uma hegemonia sub-regional no continente (Brasil e Argentina).

Para que a situação se modificasse, fora necessário uma mudança na percepção geopolítica, que iniciou seus primeiros passos com a assinatura do acordo de Corpus-Itaipu entre Brasil e Argentina, que expressava dois conceitos basilares: a idéia de um crescimento comum como alternativa de acesso à economia mundial e, por seu intermédio, as linhas mestras de uma política de mudança da concepção de poder na região (Jaunarena, 1999).

Em um segundo momento, as preocupações nacionais modificaram-se diante dos processos de integração regional no subcontinente, da intensificação de ameaças e do surgimento de novos atores, dando origem a um *cenário geopolítico cooperativo*, no qual as políticas de segurança e defesa têm *caráter bilateral* de compartilhamento, com possibilidades prospectivas de ampliação para um *caráter regional*.

Embora haja coincidência sobre o desaparecimento das hipóteses de confronto do passado, nenhum país renunciou a seu direito de ter um sistema de defesa e segurança autônomo, com capacidade para enfrentar uma agressão diante de uma ameaça convencional vinda de outro Estado.

As medidas de aproximação tiveram um ritmo diferente conforme as áreas das políticas públicas, uma vez que nos anos 1990 aconteceram avanços significativos nas políticas educacionais, culturais e comerciais, essas últimas com reveses mais ou menos momentâneos, enquanto que na esfera da defesa e segurança, os passos foram mais lentos e parcimoniosos.

Essa aproximação foi iniciada primeiramente entre Brasil e Argentina, depois foi expandida com o Mercosul e posteriormente foi ampliada com as negociações com a Comunidade Andina. Ela foi fruto de uma iniciativa fundamentalmente política, o que permitiu, na questão da defesa e segurança, que esses países não apenas reduzissem antigas desconfianças e contenciosos, mas também que adotassem posições compatíveis quanto ao futuro de projetos militares e à ampliação do entendimento entre seus corpos militares, exemplificada pela realização conjunta de exercícios militares (Soares, 2005).

## Inflexões regionais e nacionais em segurança e defesa

Tradicionalmente as Forças Armadas brasileiras têm atuado segundo as obrigações constitucionais de defesa em face à agressão externa, de manutenção da ordem e da integridade territorial e de preservação do patrimônio nacional, como em qualquer outro país no mundo.

Segundo Costa (1994), o grau de previsibilidade da política externa brasileira na área de segurança e defesa é elevado, apesar de flutuações que resultaram de diferentes visões governamentais, devido a uma atuação padrão na história e devido às características jurídicista e não-confrontista que a distinguem no campo internacional.

Essas características da política externa brasileira determinaram a maneira como a interação entre o Estado e o próprio fenômeno da guerra é percebida no Brasil e elevaram os custos com os quais um país precisa arcar para recorrer à violência como ferramenta de relações internacionais.

Apesar das características iminentes de defesa da paz, a política de segurança e defesa brasileira após a democratização e após a Guerra Fria possui delineamentos históricos e políticos que merecem consideração. Do ponto de vista da formulação de estratégias militares relativas ao risco de conflito aconteceram mudanças estratégicas significativas.

Com o estabelecimento de uma formação cooperativa no Mercado Comum do Sul (Mercosul) embasada na democratização e no desenvolvimento econômico, surgiu um ambiente em que são diminuídas significativamente as rivalidades entre os países e a ameaça conflitiva nessa região, o que reflete na política regional de segurança e defesa.

O contingente das Forças Armadas brasileiras passou a ser deslocado estrategicamente das fronteiras do Flanco da Bacia Platina para o Flanco da Bacia Amazônica, uma vez que os *policymakers* começaram a perceber certa fragilidade fronteiriça nas regiões setentrionais conjugadas com a problemática da guerrilha, do tráfico ilícito de drogas, da fragilidade institucional de alguns países limítrofes, além da densidade demográfica rarefeita em grandes zonas territoriais na Amazônia Legal.

Na história brasileira, no plano externo regional, as fronteiras brasileiras na Bacia Platina, em especial com a Argentina, sempre representaram um ponto nevrálgico de tensões e conflitos, o que veio a sofrer substancial mudança ainda antes da queda do Muro de Berlim, com as primeiras negociações de processos de cooperação regional pelos Presidentes Raúl Afonsín e José Sarney (1985-1990), e com a posterior consolidação do Mercosul, com a adesão do Uruguai e Paraguai.

Nessa nova conjuntura de arrefecimento das rivalidades no Flanco da Bacia Platina, pela primeira vez desde o Império as percepções de insegurança do Estado brasileiro mudaram, vindo o Flanco Amazônico a se tornar a maior expressão, com o correspondente reposicionamento do contingente das Forças Armadas junto às fronteiras do norte do país.

Bakker (1984) assinala que a liquidação dos problemas de fronteira na região platina teria servido para enfraquecer o profissionalismo clássico da política externa brasileira em defesa e segurança em detrimento de um aumento com preocupação interna, principalmente pelo Exército, na Amazônia.

Na região da Amazônia Legal, alguns programas idealizados no período militar tiveram continuidade durante o governo de José Sarney (1985-1990), como foi o caso do projeto Calha Norte, embora tenha passado pela redução de orçamento e tenha sido criticado por partidos, intelectuais e pela mídia da esquerda brasileira, bem como por grupos estrangeiros regionais e multilaterais ligados à defesa do meio ambiente.

No contexto de segurança regional, a partir da administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso, tornou-se evidente, com a criação do Ministério da Defesa, a preocupação em priorizar as questões que são vistas como *potencializadoras de instabilidade* e contrárias aos *interesses brasileiros*, fazendo-se referência a potenciais ameaças convencionais e não convencionais, tais como a ação do crime organizado e de grupos paralimitares que possam agir próximo às fronteiras amazônicas do Brasil.

A geoestratégia brasileira na América do Sul passou, então a ser marcada pela tentativa de desempenhar quatro funções que revestem o país como uma espécie de poder moderador na região, ao atuar como: (1) estabilizador político, (2) dinamizador da economia regional, (3) coordenador da integração e (4) intermediador de conflitos.

Entre a cooperação e a negociação tem existido na área de segurança e defesa um esforço para ampliar o raio de atuação da inteligência brasileira por meio da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que, em 2005, abriu quatro sedes táticas na América do Sul, na Venezuela, Colômbia, Paraguai e Bolívia, além dos escritórios já existentes na Argentina e nos Estados Unidos (Zibechi, 2006).

Embora o governo brasileiro não tenha introduzido uma alternativa financeira regional ao Plano Colômbia para atender às ameaças de segurança regional junto aos países andino-amazônicos, sua posição contrária à política estadunidense se manifestou bilateralmente pela introdução da operação COBRA (Colômbia-Brasil) e unilateralmente pela reativação do projeto Calha Norte e pelo surgimento de fiscalização por meio do Sistema de Vigilância da Amazônica, por temer, diante da ofensiva militar contra as guerrilhas narcotraficantes, o *efeito balão* de transbordamento das atividades de plantação e refino de droga para dentro do território brasileiro, bem como o risco potencial de abrir um precedente para o engajamento militar direto dos Estados Unidos na América do Sul.

Como a implantação do SIVAM<sup>1</sup> pelo governo brasileiro em 2001 permitiu ao país firmar acordos de cooperação militar com a Colômbia, Peru e Equador a fim de tornar disponível os dados e ampliar o controle militar, policial e ambiental da região ele acaba por se tornar uma importante política de segurança e defesa geoestratégica na América do Sul.

Entretanto, não há uma estratégia clara por parte do governo que vise marcar posição regional na América do Sul devido à falta de consenso interno e externo sobre o papel da política de segurança e defesa brasileira na geoestratégia sul-americana e a falta de planejamento para o desenvolvimento interno de uma indústria militar, o que acaba desobrigando as autoridades de encarar a mudança no cenário estratégico da América do Sul, o único lugar em que o Brasil poderia ser um “líder natural”.

A dimensão das ameaças na Amazônia foi vislumbrada com clareza pelas Forças Armadas brasileiras diante da evolução dos conflitos internos na Colômbia, do aumento do tráfico de drogas e armas, e das pressões estadunidenses, que colocaram a questão da proteção das fronteiras no Norte do país em pauta de segurança internacional.

### **As disfuncionalidades das influências estadunidenses nas políticas de segurança e defesa da América do Sul**

Desde o período após Guerra Fria, o protagonismo norte-americano teve como compromisso garantir a segurança dos países amigos e aliados e dar-lhes acesso ao seu mercado e à sua tecnologia em troca de apoios diplomáticos, econômicos e logísticos para a manutenção de sua segurança.

No início dos anos 1990 os Estados Unidos projetaram os primeiros sinais de reativação de suas relações no continente americano por meio do lançamento de dois fóruns intergovernamentais, a *Iniciativa das Américas* e as seriadas *Cúpulas das Américas*, quando reintroduziram o contato com essa antiga área de influência e propuseram uma liderança pan-regional por meio de uma reestruturação do sistema interamericano e da construção de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A geoestratégia pan-regional estadunidense para o continente Americano pode ser compreendida por meio de uma série de negociações nas Cúpulas das Américas e acordos bilaterais junto a blocos regionais e países latino-americanos a fim de avançar as projeções do poder nesse espaço preferencial para o exercício e manutenção de sua hegemonia mundial.

---

1 Somente ao fim da década de 1990, no quadro cronológico dos programas de segurança, defesa e desenvolvimento da Amazônia implementados pelos governos civis, é que houve o surgimento de reinvestimento em desenvolvimento tecnológico nacional nas Forças Armadas, principalmente na Aeronáutica, por meio da implementação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). As Forças Armadas, para minimizarem a obsolescência da defasagem tecnológica de maneira rápida e com o menor custo, optaram, no entanto, por importar significativa parcela do seu equipamento.

Segundo Valência (2003), o processo evolutivo das Cúpulas das Américas se converteu em uma instância funcional para a geoestratégia pan-regional estadunidense, uma vez que trabalhou com um projeto de reestruturação do sistema internacional que incorporava um componente estratégico-econômico de integração (criação da ALCA), um componente estratégico-político (reforma da OEA) e um componente estratégico-militar (Superação do TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Mútua).

A agenda de segurança e defesa estadunidense sobre a região transfronteiriça amazônica e andina na América do Sul se definiu por uma agenda de políticas de segurança hemisférica centralizadas no terrorismo, narcotráfico e migrações e pelo desenvolvimento de um sistema interamericano de defesa multilateral.

Há um articulado quadro de proposições dos Estados Unidos na região andina-amazônica, por meio de programas de assistência regional, tal como o Plano Colômbia<sup>2</sup>, além das políticas de segurança fortalecidas pelos mecanismos multilaterais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), que continuam servindo ao protagonismo norte-americano na região.

Na América do Sul, frente aos interesses geopolíticos e da condição de superpotência militar, cabe perguntar quais são as conseqüências da política de defesa e segurança estadunidense para o Brasil?

O Brasil não foi nem é o objeto principal de preocupação estadunidense, em termos de segurança internacional, embora a ele seja reservado um papel de certo destaque, por ser visto como uma liderança regional dentro do subcontinente sul-americano. Tal situação, aliada à posição geográfica estratégica, à abundância de recursos naturais e a questões de ordem prática como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, fazem com que a busca do alinhamento da política de segurança brasileira à estadunidense seja de relativa importância à potência global.

Este espaço de manobra possibilita uma dupla capacidade de negociação brasileira, junto a seus vizinhos regionais e ao interesse norte-americano, que tem potencial de ser aproveitado, mas é tímido devido à falta de uma estratégia por parte do governo que vise uma posição regional em segurança e defesa.

Nos pronunciamentos do Presidente da República e do Ministério da Defesa, registra-se um discurso destinado à comunidade internacional, onde o Brasil toma o papel de pacifista multilateral e de estabilizador e interlocutor, muito embora haja dúvidas da eficácia brasileira em evitar

---

<sup>2</sup> O Plano Colômbia tem sua prioridade focada no combate ao tráfico de drogas na região andino-amazônica por meio de um programa de assistência financeira dos Estados Unidos, centralizado na Colômbia, mas com recursos destinados à Bolívia, Peru e Equador, cuja distribuição dos recursos financeiros abarca quatro áreas, sendo prioritárias a ajuda às Forças Armadas (67% do total do recurso) e à polícia nacional (10%) *vis-à-vis* à marginalidade da ajuda em programas de desenvolvimento alternativo (10%) e programas para melhoria da governabilidade, que inclui defesa dos direitos humanos (1,5%), reforma judicial (2%), melhoria do Estado de direito (4%) e apoio ao processo de paz (0,09%). O restante do recurso é enviado para os governos da Bolívia, do Peru e do Equador para erradicar as plantações de coca, criar postos de fiscalização na fronteira com a Colômbia, desenvolver programas sociais e incrementar o arsenal militar das polícias locais (Rippel, 2004).

conflitos ou intervencionismos de Forças Armadas extrarregionais na América do Sul diante das novas ameaças, como a degradação ao meio ambiente e as narco-guerrilhas.

Diante do estilo *low-profile* brasileiro nas negociações em segurança e defesa com os outros países da região, a superioridade norte-americana tem trazido inúmeras implicações para a agenda geopolítica de segurança da região amazônica e andina, pois os diversos desacordos em segurança e defesa cooperativa entre os países sobre as questões de segurança e defesa servem de pretexto para a negociação bilateral de acordos com os Estados Unidos, esvaziando a multilateralidade de acordos da região.

Ao redor do campo gravitacional de atração econômica e militar estadunidense, os países sul-americanos possuem uma capacidade restrita de conduzir suas políticas de defesa e segurança de forma autônoma, tal é o grau de assimetria que a potência hegemônica tem sistematicamente vinculado à órbita imediata dos seus interesses os países, por meio de acordos bilaterais de transferência de recursos financeiros e militares, que tendem a pressionar os países a rebaixarem o *status* de suas Forças Armadas ao papel policial de combate ao narcotráfico e do terrorismo.

O conteúdo e o significado das ameaças à segurança norte-americana são os indicativos do que estão em jogo nas políticas propostas a América do Sul, por isso, o combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas é colocado na pauta de negociação com os países, tal como no relacionamento com a Colômbia, que tenta, por intermédio do Plano Colômbia, manter o fluxo financeiro proveniente dos EUA, em contrapartida à sua militarização no combate às drogas.

Dessa maneira, a dimensionalidade da agenda de segurança e defesa regional na América do Sul não se traduz em respostas aos problemas e ameaças regionais, mas sim, na reiteração de uma relação de dependência Estados Unidos-América do Sul, caracterizada com uma nova roupagem de segurança, onde persistem os temas de interesse da potência hegemônica (Pagliari, 2005).

Torna-se evidente que todas as vezes que um país sul-americano se dispuser a aumentar sua aspiração de autonomia nas questões de segurança e defesa no hemisfério, acabará por se indispor com a superpotência ou com as entidades multilaterais de segurança e defesa, uma vez que a cooperação em segurança no hemisfério não é necessariamente, nem de modo homogêneo, uma via de mão dupla na política estadunidense com a América do Sul.

### **A nova agenda de policymaking brasileiro em segurança e defesa**

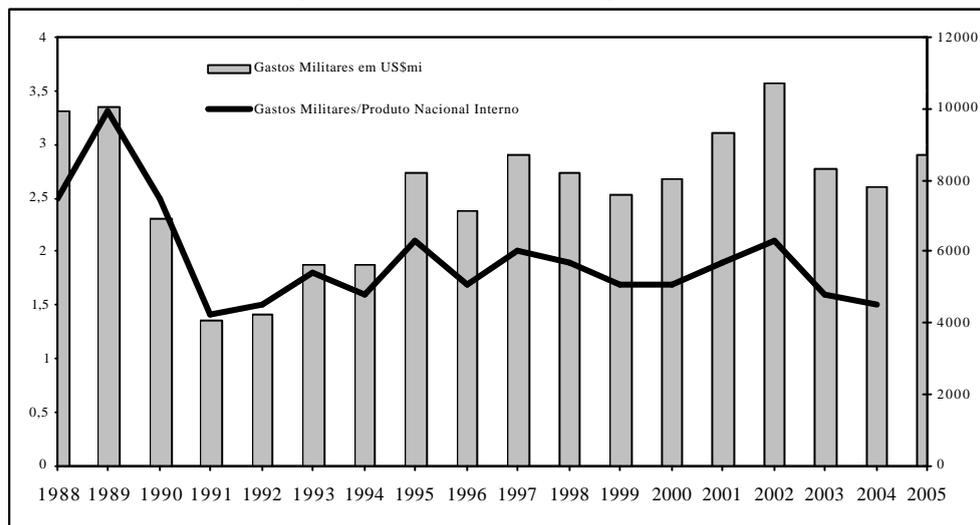
Apesar das políticas de segurança e defesa nacional comporem o rol de políticas públicas, e serem essenciais para a preservação do Estado democrático, elas raramente foram pontos de discussão política ou de consulta social, o que ocasionou, no processo decisório, a construção de uma agenda de *policy making* que historicamente é restrita ao núcleo duro das forças armadas ou às

instituições com atribuições correlatas, como o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Com essas transformações no período da re-democratização, seja em momentos de conflitos internacionais ou nos períodos estáveis, questões importantes em segurança e defesa passaram despercebidas de grandes discussões públicas, tal como o impasse da sobrevivência da indústria nacional de armamentos, a participação do Brasil nos regimes de controle de transferência de tecnologias sensíveis ou a participação do país nas ações de paz da ONU.

Com o fim do regime autoritário no Brasil, as políticas externas dos governos passaram por mudanças, de forma que a disputa por recursos orçamentários renegou a um plano marginal as políticas de segurança e de defesa diante do privilegiamento das políticas econômico-internacionais de comércio e das políticas diplomáticas do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

**Gráfico 1 - Evolução dos Gastos das Forças Armadas Brasileiras**



Fonte: Tabulação própria. Banco de Dados: SIPRI. Disponível em <[www.sipri.org](http://www.sipri.org)>, 2007

A situação de falta de um debate público, recursos financeiros e de uma agenda na formulação e implementação de um planejamento estratégico para as políticas de segurança e defesa por parte da União permanecem sendo uma das lacunas para uma autêntica redefinição dos objetivos das forças armadas.

A agenda de *policymaking* em Segurança e Defesa, ainda permanece vazia diante do desinteresse presidencial e do legislativo pelo assunto na redefinição interna e externa das forças armadas, embora tenha havido avanços com a criação do *Ministério da Defesa* e de uma *Política de Defesa Nacional* sob o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), estes últimos que são as bases estratégicas na definição da defesa e segurança nacional de qualquer país, mas foram inexistentes e portanto sem importância maior para os governos civis.

Além do desinteresse nacional do núcleo duro político e da sociedade, existem também algumas controvérsias enfrentadas pela política de segurança e defesa brasileira, que demonstram ao longo do tempo, uma limitação operacional à sua esfera de ação diante de interesses *nacionais* brasileiros, *regionais* na América do Sul e *hegemônicos* nos Estados Unidos.

Nacionalmente, os programas militares iniciados logo após o fim da ditadura, como o Calha Norte (1985), tiveram seus orçamentos reduzidos e foram criticados pela esquerda brasileira e por grupos estrangeiros regionais e multilaterais ligados à defesa do meio ambiente.

Internacionalmente, os militares enfrentaram o bloqueio de transferência tecnológica imposto ao Brasil pelos países centrais, principalmente pelo governo norte-americano, que condicionou a retomada dos acordos comerciais nessa área à assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis.

Diante desses desafios, se por um lado a trajetória do pensamento brasileiro sobre segurança e defesa busca a inserção internacional do país e a consolidação de uma liderança regional na América do Sul, por outro lado tornou-se suscetível aos protestos dos países vizinhos, e dependente do protagonismo hegemônico estadunidense sobre o continente.

### **O ativismo brasileiro e a funcionalidade da política de integração regional na construção da agenda de política de segurança e defesa do Cone Sul-Americano**

As mudanças de arranjo de forças originadas no sistema internacional introduziram, com o fim da Guerra Fria, novas preocupações multilaterais em segurança e defesa, como o tráfico de drogas, o crime organizado, o tráfico ilegal de armas, a degradação do meio ambiente, o fundamentalismo religioso, o crescimento da miséria e as ondas migratórias internacionais, além das tradicionais ameaças conflitivas ligadas à salvaguarda da soberania e do poder.

A difusão de novas ameaças resultou na rediscussão da segurança internacional e do papel das forças de segurança e defesa nacional, redundando no surgimento de diferentes abordagens para o tratamento do assunto em cada área do globo.

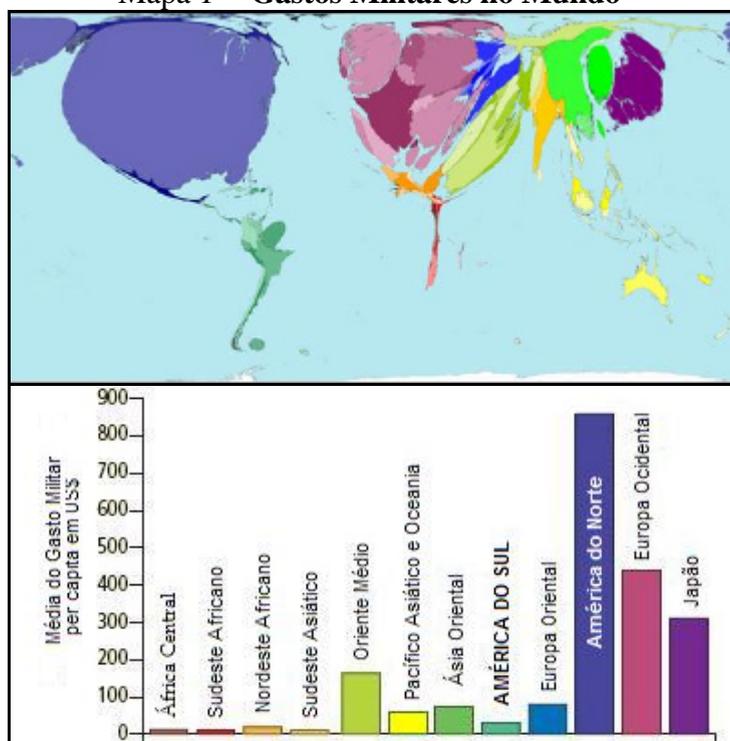
No caso brasileiro e de parte significativa dos países sul-americanos na região amazônica e do pacífico sul-americano, o arranjo buscado, com a redemocratização dos países da América do Sul ao longo das últimas décadas, para solucionar os problemas que ameaçam a segurança do interesse nacional foi a promoção contínua da desmilitarização das tropas.

Diante de uma tendência de desmilitarização, os gastos militares que os países sul-americanos incorreram com pessoal, suprimentos, armas, equipamento e construção foram relativamente baixos se comparados à proporção dos custos militares per capita em outros países no mundo.

Embora haja uma promoção da desmilitarização das tropas na América do Sul, após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos e as repercursões da “guerra preventiva” da política externa de segurança e defesa norte-americana, tem acontecido o reaparelhamento, na América do Sul, das Forças Armadas do Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela, seja em consonância ou contando com recursos estadunidenses, caso dos três primeiros países, seja em confrontação, caso da Venezuela.

A discussão sobre a política de defesa brasileira atual ocorre, portanto, em um momento conjuntural de reaparelhamento das Forças Armadas na América do Sul, mas sem grandes mudanças na geopolítica dos gastos militares no mundo, com a compra de armamentos e logística operacional pela Venezuela, Colômbia, Chile e o próprio Brasil.

Mapa 1 - **Gastos Militares no Mundo**<sup>3</sup>



Fonte: World Mapper (2002). Disponível em <www.worldmapper.org>, 2007.

As influências desse novo arranjo de cooperação em segurança e defesa estão assentadas nas iniciativas de integração regional, tal como no caso do Mercosul, que teve uma origem anterior às iniciativas de desmilitarização das Forças Armadas e hoje funciona em paralelo a essa tendência por meio de seus efeitos de *spillover*, engendrados pelo diálogo político e econômico na região.

Os países da América do Sul começaram a encarar a necessidade de atualizar os mecanismos de segurança e defesa na América do Sul em termos coletivos, o que tem originado

<sup>3</sup> O mapa indica os custos militares que os países incorrem com pessoal, suprimentos, armas, equipamento e construção. O tamanho do território mostra a proporção do gasto militar comparado entre os Estados do mundo. Em 2002, os Estados Unidos gastaram quase nove vezes mais do que o segundo país da lista de orçamentos militares, representando 45% de todo o gasto militar mundial.

discursos de fortalecimento das instituições de governança regional já estabelecidas como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

À época do regime militar nos países sul-americanos, o desenvolvimento tinha na dinâmica econômica endógena seu pulso principal, uma vez que o *motor interno* foi a base do desenvolvimento enquanto componente genuinamente *nacional* por meio da industrialização por substituição de importações, o que conferiu às políticas externas de segurança e defesa um caráter agressivo, repleto de rivalidades contra à ameaça dos países vizinhos. Com a redemocratização sul-americana, a integração regional tornou-se a plataforma do desenvolvimento, por meio de um *motor regional* de comércio, o que confere hoje à política externa de segurança e defesa nacional uma característica de cooperar na criação de um ambiente regional estável diante das *novas ameaças* transnacionais.

Em ambos os cenários geopolíticos, apesar das inflexões marcantes, registram-se um *continuum* característico de manutenção nas estratégias de política externa em segurança e defesa, que é o fato de sempre estarem atreladas de forma complementar à atuação das políticas de desenvolvimento.

Diante da geoestratégia de integração regional do Mercosul e sua ampliação para a América do Sul, os processos de *spillovers* tornaram-se efeitos de transbordamento de uma série de encadeamentos de um *núcleo duro* de ações (políticas e econômicas) para setores marginais à temática principal (segurança e defesa). O diálogo econômico e político entre os países, que se iniciou com as propostas de integração regional, teve como consequência a atenuação de rivalidades e conflitos diante da adoção *funcional* de uma série posições comuns em alguns temas de segurança e defesa, que foram, portanto, resultado do transbordamento das ações econômicas e políticas de consenso.

Em suma, conforme a integração foi paulatinamente incorporada na vida doméstica dos países sul-americanos, devido aos sucessos ou insucessos, efeitos de transbordamento (*spillovers*) foram criados, com o envolvimento crescente de outros atores importantes que inicialmente ficaram marginalizados. Foi o caso das Forças Armadas que introduziram na pauta de discussão as temáticas de segurança e defesa ao longo do tempo.

A importância da estruturação da confiança mútua nas relações entre os países do bloco regional possibilitou uma posterior inclinação para a cooperação no âmbito da defesa concernente ao processo de integração entre estes países, trazendo maior estabilidade e equilíbrio no Cone Sul.

A constituição do bloco alavancou a dissolução de antigas inimizades e promoveu o estabelecimento de acordos de cooperação em diversas áreas, como educação e comércio. No que tange à Defesa e à Segurança, a evolução das relações foram mais lentas devido às dificuldades de se reverter a cooperação neste campo uma vez que ela esteja estabelecida. Este mesmo motivo, no entanto, faz com que a aproximação nesta área esteja menos sujeita a oscilações do que os arranjos econômicos do Mercosul (Pereira, 2004: 03).

**Quadro 2 - Hipóteses para a formação e ampliação do Mercosul**

<i>Tipo de hipóteses</i>	<i>Motivação para a integração</i>	<i>Membros do Mercosul*</i>
<i>Geopolítica</i>	Integração para reduzir o dilema da segurança sub-regional	Argentina, Brasil e Venezuela
<i>Economia Política</i>	Integração para aumentar a competição econômica externa	Argentina, Brasil, Chile e Venezuela
<i>Orientação Doméstica</i>	Os atores das economias domésticas pressionam pela maximização dos seus ganhos através do comércio	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile e Venezuela
<i>Institucionalização da democracia</i>	As regras da integração tornam a democracia um pré-requisito para a participação, portanto reduzindo as possibilidades de reversão do regime	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai

\* Membros Permanentes e Associados

Fonte: Senhoras e Vitte (2006).

Assim, a integração regional do Mercosul, ao ser aprofundada ao longo de sua existência por fatores econômicos e políticos, mobilizou diversos grupos de interesse. Muitos atores não se limitaram apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, eles vieram a buscar formas de melhor intervir e participar das negociações, de forma a dinamizar ainda mais a integração ao incluírem novas temáticas, como foi o caso da área de segurança e defesa.

A funcionalidade das políticas de *desenvolvimento*, alicerçadas na integração regional do Mercosul, se por um lado, permitiu o aumento da visibilidade do potencial político da região na balança internacional de poderes e otimizou a capacidade econômica dos Estados; por outro lado, foi responsável pela incorporação das Forças Armadas no debate da cooperação sul-americana, o que tendeu a criar uma relação causal lógica, com as *políticas de desenvolvimento* do período democrático sendo determinantes pelas *políticas de segurança e defesa* no caso do Mercosul e, portanto, do Brasil, enquanto líder desse bloco.

Nesse cenário de integração, a atividade funcional e a liderança do Estado brasileiro podem no futuro reorientar a ação internacional sul-americana e contribuir para a estabilidade e a paz internacional, se o avanço da cooperação no plano técnico-burocrático levar a uma aproximação ainda maior da Comunidade Andina e do Mercosul dentro da Comunidade Sul-americana de Nações, consolidando simultaneamente políticas de desenvolvimento e de fortalecimento cooperativo e políticas de segurança e defesa.

Mas a centralidade brasileira na América do Sul, embora limitada, marca-se presente não só no Mercosul ou nas Cúpulas Presidenciais Sul-americanas de convergência entre os países do

Mercosul e da Comunidade Andina, uma vez que esteve presente desde as negociações bilaterais encabeçadas pelo Brasil para a aproximação dos oito países amazônicos na década de 1970, o que culminou na assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) no ano de 1978.

O Tratado de Cooperação Amazônica teve como objetivos desenvolver a região amazônica em harmonia com a preservação ambiental e afastar qualquer tentativa de controle internacional sobre a região transnacional, embora tenha passado por um período de pouca funcionalidade até a década de 1990, quando a integração regional ganhou um novo impulso, tal como a temática ambiental (Antiquera, 2006).

A centralidade da América do Sul, sempre presente no discurso geopolítico brasileiro, tomou forma como estratégia regional no lançamento em 1992 da *Iniciativa Amazônica*, ao delimitar a esfera geográfica da política regional diante da exclusão dos países da América Latina, objetivando aprofundar cooperação com países não prioritários até esse momento na política externa brasileira.

A partir de então, o processo de cooperação multilateral iniciado pelo Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) ganhou maior institucionalização em 2002, data de criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que responde por um amadurecimento no diálogo interestatal sul-americano, mantendo o objetivo de afastar qualquer tentativa de controle internacional sobre a região amazônica, embora ainda com um baixo grau de eficiência institucional na resolução coletiva de temáticas regionais.

A geoestratégia brasileira embutida na OTCA reside no seu caráter de interlocução da regionalização dos problemas da região transnacional amazônica pelos países membros - Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela - ao resguardar a capacidade autônoma de decisão sul-americana e de prática do *enforcement* em segurança e defesa regional via cooperação, sem a necessidade do uso da força por meio de intervenção militar.

Mas, a insuficiência da liderança brasileira aparece no amparo à América do Sul em diversas temáticas, com a necessidade de um maior fortalecimento dos processos de integração regional do subcontinente e da própria Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a fim de se criar um *locus* estratégico de inclusão que atraia aos países a se integrarem na cooperação para poderem resolver dissuasivamente sem a intervenção de Forças Armadas extrarregionais os problemas específicos da região que ameaçam ou possam ameaçar a paz e a estabilidade.

Diante desses desafios, o Brasil pode ser o responsável por balancear os parâmetros dos interesses dos Estados sul-americanos, caso seja hábil nas negociações de cooperação regional e no diálogo com a potência hegemônica, mas em ambos os casos ele tem que assumir um papel de líder, que beneficie aos demais países tanto quanto a ele próprio.

## Bibliografia

- ANTIQUERA, D. C. **A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em Organização Internacional (1978-2002)**. Dissertação de Mestrado. Campinas: IFCH-UNICAMP, 2006.
- COSTA, T. G. Política de defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 37, nº 1. Brasília: IBRI, 1994.
- MARQUES, A. A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba: UFPR, nº 20, junho, 2003.
- PAGLIARI, G. C. Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-Guerra Fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.
- PEREIRA, A. C. J. O Brasil e os entendimentos em defesa e segurança na América do Sul. **Anais do XVII Encontro Regional de História**. Campinas: UNICAMP, 2004.
- RIPPEL, M. P. **O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas conseqüências**. Rio de Janeiro: Escola Naval de Guerra, 2004. Disponível em <[www.mar.mil.br](http://www.mar.mil.br)>, 2007.
- SENHORAS, E. M. & VITTE, C. C. S. Avanços e tropeços do Mercosul: Um debate sobre os quinze anos de Integração Regional. **Anais da XIV Jornadas de Jovens Pesquisadores da AUGM**. Campinas: UNICAMP-CORI, 2006.
- SOARES, S. A. As Percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina sobre a cooperação em defesa e segurança internacional. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.
- VALENCIA, A. R. El posicionamiento débil y disperso de América Latina y el Caribe. *In*: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- ZIBECHI, R. Brazil: The difficult path to multilateralism, 2006. **International Relations Center**. Silver City: IRC, March 8<sup>th</sup>, 2006. Disponível em <[www.irc-online.org](http://www.irc-online.org)>, 2006.