

A SEGURANÇA REGIONAL E O PAPEL DO BRASIL NA AMÉRICA DO SUL

Juliana Bertazzo

Working Paper nº 29, Julho de 2011



A segurança regional e o papel do Brasil na América do Sul

Juliana Bertazzo

Introdução

Durante o período de um ano, através de um esforço interministerial, será realizada uma série de seminários em diversas cidades do Brasil sobre temas de segurança e defesa nacional. A ideia é envolver os mais diversos setores da sociedade civil e do governo no processo de planejamento da política de defesa nacional e também no de prestação de contas, pois o documento resultante destes debates conterá dados orçamentários. Este projeto sem precedentes no país resultará na publicação, em 2012, do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

De acordo com o texto da Lei Complementar nº 136 de 25 de agosto de 2010, que determina a criação do LBDN,

A preparação de um Livro Branco da Defesa é um exercício de democracia, onde o processo requer extensa cooperação entre civis e militares; consulta entre os líderes políticos, ministérios, promovendo desta forma uma ampla conscientização a respeito das funções e do valor das forças armadas. O produto final deste processo confere maior legitimidade democrática à política de defesa nacional. (Brasil, 2010)

Ainda mais ambiciosa do que o projeto do LBDN, a promessa feita pelo Poder Executivo contida na mesma Lei Complementar nº 136 inclui o encaminhamento ao Congresso Nacional a cada quatro anos de atualizações, não só do LBDN, mas também da Política de Defesa Nacional (PDN) e da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Tais documentos conterão os aspectos políticos, econômicos e técnicos que definem como o país percebe o cenário internacional, o lugar que o Brasil deseja ocupar no mundo, e como se prepara para alcançar esta posição. Orientando o preparo e o emprego de seus meios, que incluem mas não se limitam às Forças Armadas, estão as ameaças percebidas aos recursos e interesses do país, assim como suas vulnerabilidades.

Se em breve o Brasil terá três documentos-chave sobre segurança e defesa elaborados por iniciativa de um poder democraticamente eleito, na maior parte dos últimos anos vinte anos teve apenas um ou até nenhum. Convém, portanto, realizar uma avaliação do conteúdo da política de defesa nacional durante as duas últimas décadas de democracia no país.

Este artigo está dividido em seis partes. Nas três primeiras, é feito uma balanço das mudanças ocorridas na política de defesa nacional nos últimos vinte anos. A partir desse balanço e com base no exame da literatura, documentos oficiais e entrevistas com especialistas, são identificados os três principais motivos de tais mudanças: (1) a emergência do Brasil no cenário internacional, (2) a consolidação de sua liderança no entorno regional e (3) o diagnóstico das novas ameaças ao patrimônio e interesses nacionais.

As próximas seções analisam, com base nos planos interno e externo, o processo que leva à criação da PDN, as mudanças na nova edição deste documento e também as propostas para o futuro contidas na END. As sessões subsequentes analisam mudanças na definição do entorno estratégico brasileiro, na percepção de ameaças no plano regional, e os temas de convergência e divergência na relação do Brasil com os Estados Unidos da América (EUA).

Nas notas finais retomo meu argumento de que embora tais mudanças sejam importantes, elas não alteram o perfil do país, o qual historicamente não privilegia em sua agenda as questões militares. O Brasil dá maior atenção aos temas de defesa e expõe sua política de defesa com maior clareza, principalmente nos últimos dez anos, não com o intuito de se converter em uma potência militar¹, mas como meio de dissipar hipóteses internas e externas em sentido contrário.

Construindo uma política de defesa civil

Durante o governo de transição as forças armadas brasileiras desenvolveram autonomamente seus planos de reaparelhamento e novas doutrinas de emprego. No caso específico do Exército Brasileiro, foi criado já em 1985 um Sistema de Planejamento (SIPLEX) e um plano de reaparelhamento da Força terrestre em três fases (FT-90, FT-2001 e FT-2015, correspondendo a um período de duas décadas e meia). Soares e Mathias afirmam que “O plano foi gestado exclusivamente pelo Exército, sem a devida articulação com as demais Forças e menos ainda com uma política militar e de defesa, inexistente.” (2001: 98)

O governo de transição de José Sarney lançou também um programa civil-militar, o Projeto Calha Norte (PCN), direcionado ao desenvolvimento econômico e patrulhamento da região amazônica. Tal projeto foi parte de uma mudança na estratégia militar, que passa a dar prioridade à manutenção da soberania e integridade territorial na faixa de fronteira norte, a área menos povoada do Brasil. O projeto previa, além da instalação de bases militares, o provimento de serviços de infraestrutura básica na região do norte do país.

Sarney concedeu ainda mais poder aos militares quando sua popularidade caiu, no final da década de 80, em decorrência do fracasso de seu plano econômico. Juan Linz e Alfred Stepan afirmam que durante o governo Sarney “em diversas ocasiões, os militares tomaram, unilateralmente, a decisão de enviar ou não tropas para debelar greves” (1999: 205).

¹ Uma potência militar poderia defender seus interesses usando a força ou a ameaça do uso da força como instrumento de política externa.

Quanto às missões militares, uma demanda das Forças Armadas para o governo Sarney foi a manutenção das missões constitucionais de defesa externa e interna. As duas formas foram mantidas no texto constitucional, durante a Assembleia Constituinte de 1987/88 (Oliveira, 1994: 253-257).

Já no início dos anos noventa, a partir do fim da Guerra Fria, mas principalmente, em função da espetacular performance dos (EUA) na Guerra do Golfo, houve uma revolução, de alcance global, no trato das questões militares. Fundada na inovação tecnológica, essa revolução atinge os aspectos organizacionais, a doutrina, e altera até mesmo ao preparo e emprego das forças armadas. Há um novo modelo de guerra, em um momento em que o eixo Leste-Oeste abruptamente deixa o primeiro plano das hipóteses de conflito.

Neste momento de rápidas mudanças, a política de defesa nacional ainda era elaborada formalmente apenas em torno das diretrizes dos comandantes das forças singulares. Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente eleito diretamente pela população brasileira, empreendeu uma reforma institucional com objetivo de reduzir as prerrogativas militares.

Sua reforma efetivamente retirou militares da ativa de diversas funções na administração direta e indireta, contudo, não teve grandes efeitos sobre a direção do setor militar em si. Isto porque o país não contava com pessoal civil que tivesse conhecimentos adequados sobre temas de defesa para assumir ou pelo menos tomar parte nas formulações estratégicas do setor. Ao fim e ao cabo, houve redução significativa da influência militar, por exemplo sobre a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que substitui o Serviço Nacional de Informações (SNI), “a despeito da persistência de certos enclaves residuais de autonomia militar dentro da agência” (Hunter, 1997: 66).

Contudo, projetos do executivo e legislativo para expandir a atuação militar na região amazônica foram bastante estimulados. Um exemplo é o projeto do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM, do qual a primeira etapa foi a criação de um sistema de vigilância, denominado SIVAM.

O SIVAM, elaborado ainda durante o curto governo Collor mas somente inaugurado uma década depois, ao final do governo Fernando Henrique Cardoso, respondeu a uma demanda de vigilância da fronteira norte, que além de ser alvo de intensa devastação ambiental, é uma das principais rotas de tráfico de drogas no Brasil (Lourençao, 2003). O programa consiste na instalação de radares e bases militares, responsáveis pelo monitoramento da faixa de fronteira norte. Estava previsto que as Forças Armadas poderiam fornecer informações a vários setores, desde os serviços de meteorologia até as forças policiais. Nas ações de polícia, porém, limitava-se a participação dos militares ao apoio logístico, cabendo às forças policiais o combate direto ao crime.

Para além dos projetos civis-militares, as doutrinas das forças singulares não tiveram aplicação coordenada na forma de política de Estado e o gasto militar em relação ao PIB caiu bastante durante o governo Collor, chegando ao nível mais baixo dos últimos vinte anos, conforme dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), apresentados na Figura 1.

Neste ponto é necessário fazer alguns esclarecimentos sobre a composição do gasto militar apresentado aqui. O SIPRI monitora gastos militares em escala global há mais de quatro décadas utilizando dados oficiais tanto de domínio público, quanto os obtidos diretamente de governos através de respostas a questionários. De acordo com a definição utilizada pelo SIPRI, o gasto militar inclui os efetivos das forças armadas, inclusive quando operando em missões de paz; os ministérios de defesa e outras agências governamentais envolvidas em projetos na área de defesa ; forças paramilitares (quando disponíveis para operações militares); agências ou programas espaciais militares. Dentre as contas mencionadas estão inclusas despesas de pessoal civil e militar (ativos e aposentados), assim como pensões e benefícios pagos às suas famílias; despesas correntes de manutenção e compras; pesquisa e desenvolvimento de caráter militar; engenharia e construções militares; e finalmente, doações e ajuda internacional de caráter militar.

É também importante ter em mente que quando trata-se de um conjunto de informações sensível e estratégico tal como o gasto militar, não há muitas vezes um nível elevado de consistência em termos das informações obtidas de cada país para fins comparativos. O orçamento militar de outros países, por exemplo, nem sempre inclui todos os gastos com pagamentos de pessoal militar, aposentadorias aos servidores das organizações militares, pensões aos seus dependentes e outros benefícios, já que as competências para gerir cada um destes serviços podem estar distribuídas entre os mais diversos órgãos governamentais.

Para citar alguns exemplos, o orçamento do Departamento de Defesa dos Estados Unidos não inclui pagamentos a veteranos de guerra nem ao setor denominado *Homeland Security*, criado em resposta aos eventos de 11 de setembro de 2001. Já o orçamento do ministério da defesa do Chile não inclui o valor total das pensões militares, parcialmente pagas pelo ministério da previdência, nem a verba resultante da Lei do Cobre, a qual determina que uma parcela dos rendimentos com a exportação do minério seja investida no setor de defesa. No caso específico do Brasil, todas as despesas com pessoal são feitas através dos centros de pagamentos de cada uma das forças, e todas as despesas listadas pelo SIPRI estão inclusas nos gastos do Ministério da Defesa (MD).

A fatia dos gastos militares dedicada ao pagamento de pessoal (ativo, inativo e pensionistas) no Brasil chegou a quase 80% do total da despesa do MD em 2010, conforme dados obtidos do Portal da Transparência, apresentados na Tabela 1. Assim, ainda que em valores absolutos represente uma boa parte do gasto geral da União, já que o ministério da defesa tem gasto maior que o de ministérios tais como transportes e justiça, o gasto militar brasileiro em função do PIB permaneceu em níveis baixos nas duas últimas décadas. Este é um problema para o país que almeja melhorar a dimensão e o alcance das suas forças armadas, principalmente quando analisada a parcela destinada à modernização de equipamento, onde os cortes ao orçamento são geralmente aplicados (Soares & Mathias, 2001: 107).

A distribuição dos gastos brasileiros pode parecer desequilibrada se comparada à dos Estados Unidos, por exemplo, cujos gastos com pesquisa e desenvolvimento representam metade da parcela do orçamento gasta com pessoal. Na região o contraste já não é tão claro, pois a porcentagem média do gasto militar dedicada a despesas com pessoal em 2010 é 68% (Donadio & Tibiletti, 2010: 56) . Segundo o SIPRI, mais de 90% do orçamento oficial de defesa colombiano em 2007 foi destinado a salários,

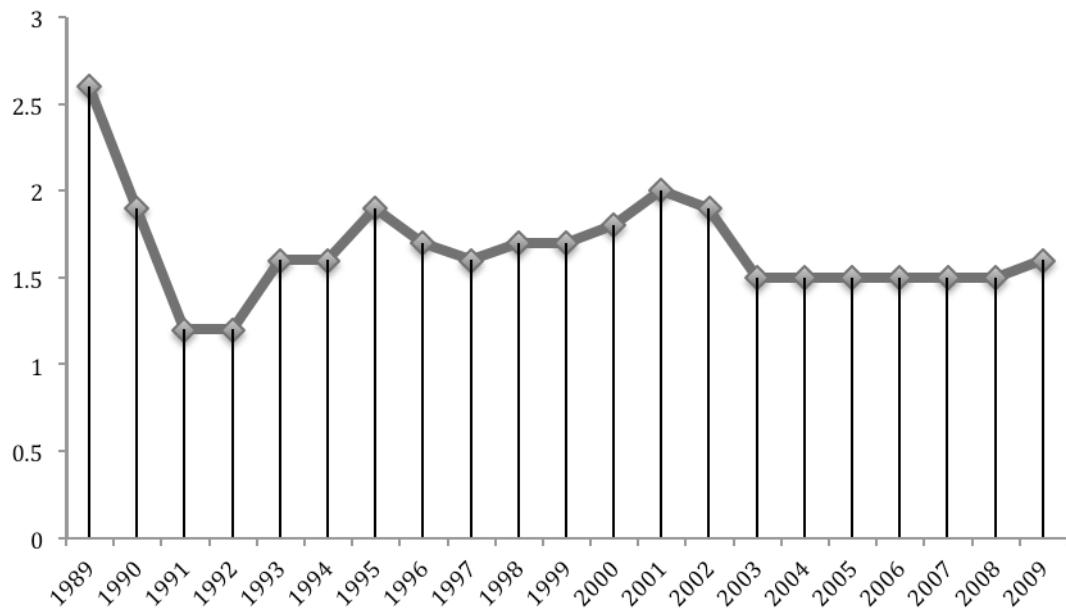
pensões e outros gastos operacionais. Sem a ajuda financeira e militar dos Estados Unidos no quadro de diversas iniciativas antidrogas, a Colômbia não sustentaria o maior gasto militar per capita do subcontinente.

A alta proporção dos gastos destinada ao pagamento de pessoal no Brasil, e dentro dela o forte impacto do pagamento de inativos e pensionistas, limita não apenas a expansão de contingentes mas também, e principalmente, novos investimentos em tecnologia. Essa deficiência é particularmente preocupante em um momento em que a tecnologia se torna o elemento-chave nos assuntos militares, em meio à revolução gerada pela Guerra do Golfo.

Some-se a esta vulnerabilidade também a dificuldade dos próprios militares brasileiros em formular políticas conjuntas. A modernização do equipamento e doutrina no Brasil sempre foi muito isolada do debate político e nem mesmo durante a ditadura civil-militar, que teve início em 1964, havia coordenação suficiente entre os militares do palácio (quadros políticos) e os dos quartéis (quadros técnicos). As aquisições de equipamento estiveram em maior medida condicionadas pela oferta do que por um planejamento estruturado das demandas de cada uma das três forças.

No governo Itamar o orçamento militar subiu, e mais militares passaram a integrar os quadros da administração direta e indireta do governo. Houve investimentos em setores de alta tecnologia de interesse militar, tais como o programa espacial brasileiro, mas ainda não havia uma formulação nacional que levasse em consideração a revolução da tecnologia militar em curso no mundo. As Forças Armadas foram empregadas no plano interno na Operação Rio, cujo objetivo era o restabelecimento da ordem em favelas do Rio de Janeiro dominadas por criminosos, diante do esgotamento das forças policiais. Essa missão se repetiu por várias vezes nos governos seguintes, e já no governo Fernando Henrique Cardoso os militares solicitaram enfim amparo legal para cumprir a tarefa de apoio às forças policiais.

Figura 1: Porção do PIB Destinada a Gastos Militares no Brasil (1989-2009).



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos de SIPRI Military Expenditure Database 2011, <http://miledxdata.sipri.org>

Tabela 1: Aplicações diretas do Governo Federal em âmbito nacional, por órgão executor, em 2010

Instituição	Valor (em R\$)	Parcela	
		MD	Comando (A/E/M)
Ministério da Defesa (MD)	43.330.803.385,98	100%	-
Comando da Aeronáutica (A)	11.047.248.076,07	25%	100%
Subdiretoria de Pagamento de Pessoal	7.786.715.785,16	18%	70%
Comando do Exército (E)	20.674.604.503,26	47%	100%
Centro de Pagamento do Exército	17.250.736.825,28	39%	83%
Comando da Marinha (M)	9.677.534.701,56	22%	100%
Pagadoria de Pessoal da Marinha	8.866.964.671,01	20%	91%

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do Portal da Transparência do Governo Federal, <http://www.portaltransparencia.gov.br>

A Política de Defesa Nacional

Cardoso tinha uma longa agenda de questões militares que desejava abordar durante seu governo. Entre as suas realizações mais significativas, temos a adoção de um documento formulado por iniciativa civil sobre temas de defesa, a PDN, publicada em 1996. Esta foi fruto de um amplo estudo destinado a orientar as ações governamentais neste tema, realizado pela primeira vez desde o retorno do Brasil ao regime democrático.

As missões definidas para as Forças Armadas pelo Governo Cardoso, expressas na PDN, refletem a tradição da política externa brasileira. Enfatizam o caráter defensivo do “braço armado” do Estado brasileiro e o respeito à soberania e autodeterminação das nações, um lugar-comum nas declarações de diplomatas brasileiros. Ainda que devidamente respaldado pelo bom histórico do Brasil em relação ao envolvimento em conflitos, o texto tem um tom apologético, apresentando repetidamente explicações para a necessidade de pensar a defesa no Brasil.

Uma de suas diretrizes principais é a defesa das fronteiras: “aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo”, especialmente na região amazônica (Brasil, 1996).

No plano externo, é destacada a atuação em missões de paz, mas o entorno estratégico ainda não está bem definido. Por um lado é mencionado o apoio à integração regional criada pelo Mercado Comum da América do Sul (Mercosul), inclusive com intercâmbio militar entre as Forças, por exemplo, em exercícios conjuntos. Mas por outro, é indicada a solidariedade com os países da América Latina. A região do Atlântico Sul é citada duas vezes como parte do espaço regional. O documento é um tanto ambíguo ao sugerir “uma inserção regional múltipla, baseada em uma política de harmonização de interesses.” (Brasil, 1996).

Em outro momento, a PDN também destaca a necessidade de modernização e reaparelhamento das Forças: “aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas, assegurando-lhes as condições, os meios orgânicos e os recursos humanos capacitados para o cumprimento da sua destinação constitucional.” No campo social, o documento sustenta que se mantenha “a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento socioeconômico do País, em harmonia com sua destinação constitucional” (Brasil, 1996).

A atuação no combate ao narcotráfico não é explicitada nas diretrizes, mas apenas sugerida na análise do quadro regional: “*No âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandidos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação*” (Brasil, 1996).

A tarefa de defesa da Amazônia assume o lugar prioritário no planejamento estratégico militar. Tal missão tem como ponto de apoio o exercício do seu papel de defesa externa, definido pelos militares como sua missão fundamental. Esse papel de defesa externa na fronteira norte chegou a ser ameaçado pela crescente carência de recursos financeiros para programas como PCN e o SIVAM, que se observou até 1999.

A partir do ano 2000, há um ligeiro aumento do gasto em defesa, como proporção do PIB, o qual pode ser atribuído tanto à reorganização institucional imposta pela criação do MD, quanto ao relançamento de programas civis-militares já mencionados. No ano seguinte, verifica-se o patamar mais alto de gasto desde 1990. Todavia, no governo de Fernando Henrique Cardoso, não se estabelece uma conexão clara entre as diretrizes fixadas na PDN e os recursos destinados à defesa e segurança no Orçamento Geral da União.

Assim como Cardoso, o presidente Luís Inácio Lula da Silva publicou no segundo ano de seu primeiro mandato uma PDN. Com a economia em ordem e um cenário internacional favorável, a segunda versão da PDN tem texto mais assertivo e incisivo do que a PDN de 1996.

No mesmo ano em que falham decisivamente as negociações para implantar uma área de livre comércio envolvendo todas as Américas sob a liderança dos EUA, o Brasil declara a sua opção preferencial pela América do Sul, não só na política externa, mas também na política de defesa nacional. A PDN de 2005 aponta uma série de ameaças ao patrimônio e interesses brasileiros provenientes do ambiente internacional. À diferença da anterior, a nova versão da PDN traz uma seção separada sobre o ambiente regional.

Nesta seção, a América do Sul é definida de forma claramente positiva, exceto pelo problema do crime transfronteiriço já mencionado na PDN anterior. Sugere-se a pertinência de incentivar a integração em temas de defesa, para além dos temas econômicos e sociais.

O entorno estratégico é estendido em relação à PDN anterior. O documento de 1996 incluía o Atlântico Sul e os países banhados na África. Na nova versão, inclui-se também o Oceano Pacífico, em decorrência da integração da América do Sul: “A ampliação e a modernização da infraestrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração.” (Brasil, 2005)

Ao mesmo tempo em que se mostra consciente da nova posição assumida pelo Brasil, a PDN de 2005 demonstra atenção à região em que o país se insere, considerando inclusive a probabilidade de que o Brasil venha a se envolver em conflitos na América do Sul.

A PDN se aproxima do maior engajamento que o governo Lula da Silva quis conferir à diplomacia brasileira. No exame do texto, fica clara, por exemplo, a ideia de que a emergência do Brasil possa representar um desafio para a ordem unilateral estruturada pelos EUA.

A aspiração brasileira a um lugar de destaque nos mecanismos de governança global, que os EUA reconheceram como legítima, sem, no entanto, apoiá-la explicitamente,

está expressa na PDN de 2005. A participação do Brasil em posições de liderança em operações de paz, sob mandato das Nações Unidas, como passou a ocorrer a partir de 2004 no Haiti, é vista como meio de servir a um duplo propósito: a manutenção da capacidade militar brasileira² e a projeção do poder do país, mas com caráter não ofensivo. Posto de outra forma, a atuação internacional em operações de paz serve para mostrar que as Forças Armadas brasileiras são capazes e bem preparadas, desencorajando possíveis ataques em situações de guerra e demonstrando sua liderança global em temas de segurança e defesa.

Em resumo, a PDN de 2005 é um documento mais robusto e mais claramente estruturado como diretriz política para as Forças Armadas do que foi a sua versão anterior. Embora mantenha o alinhamento expresso na PDN de 1996 com a política externa nacional, o documento atual representa o Brasil de outro momento. Dez anos depois, as conjunturas interna e externa permitem ao país ter maiores ambições, sem no entanto se afastar do compromisso com o uso não ofensivo de sua capacidade militar.

Da Política à Estratégia

Menos de um mês após a publicação da nova versão da PDN, o MD publicou uma portaria que aprovava a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID). O texto da portaria é inequívoco no apoio à indústria de defesa nacional e insta o governo a promover a pesquisa e desenvolvimento em âmbito nacional na área de defesa tanto por meio de empresas estatais quanto as da iniciativa privada. A PNID confere ao MD a dupla atribuição de fomentar e auditar o desenvolvimento da indústria de defesa nacional, através de um programa com metas e prazos sujeitos a revisão anual.

Tal medida surge em parte a partir da reestruturação do próprio MD, e precede um projeto mais ambicioso do que a revisão da PDN, iniciado ainda no segundo mandato do presidente Lula da Silva. Em setembro de 2007, por meio de decreto presidencial, foi criado um comitê ministerial encarregado da formulação da END. Tal documento, redigido em uma linguagem direta e assertiva, faz com que a PDN de 2005 se assemelhe a uma mera carta de intenções.

O comitê reunido para elaborar a END foi presidido pelo ministro da defesa, mas foi coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos, e envolveu pela primeira vez além dos comandos militares também alguns ministérios civis, a saber: o Ministério da Fazenda, o do Planejamento e o da Ciência e Tecnologia. Essa coordenação não apenas indica a ampliação do debate sobre temas de defesa, mas, como tratam-se de ministérios-chave no governo, também cria maior expectativa de que a END tenha resultados palpáveis.

A END tem três pontos principais ou “eixos-estruturantes”, para utilizar o termo que consta no documento, e um deles faz referência justamente à PNID. A reestruturação da indústria nacional de material de defesa foi inserida, em grande parte através da END, em um plano mais abrangente proposto pelo Ministério do Desenvolvimento, a Política Nacional de Desenvolvimento Produtivo (PNDP). Outro ponto onde a END coincide com as políticas mais amplas de desenvolvimento brasileiro é na utilização da energia nuclear.

² A Organização das Nações Unidas (ONU) opera um sistema de compensações pelo desgaste de material militar e complementação salarial das tropas a ela cedidas.

O programa nuclear da marinha tem um histórico extenso, com início em 1979, ainda durante a ditadura civil-militar, mas foi paralisado durante os anos noventa e retomado apenas no governo Lula da Silva. Para além da polêmica sobre a real necessidade de um submarino com propulsão nuclear para patrulhar a costa brasileira, o domínio da tecnologia nuclear é um tema de fundamental importância para qualquer país em desenvolvimento buscando energias limpas a fim de garantir sua segurança energética. O Brasil tem uma das maiores reservas de urânio do planeta, mas não tem conseguido abastecer suas próprias usinas nucleares por falta de investimentos em tecnologia.

A Opção pela América do Sul

Antes da atual crise energética, e ainda durante a Guerra Fria, o problema da tecnologia nuclear passou de objeto de competição militar a meio para a integração política. Nos anos oitenta a Argentina somou ao seu processo interno de transição democrática a política de reaproximação com os países vizinhos. Brasil e Chile foram convidados a realizar visitas oficiais e assinaram acordos que efetivamente substituíram potenciais conflitos pela cooperação internacional no Cone Sul. (Hurrell, 1998: 534)

A partir da assinatura do tratado bilateral de cooperação para o desenvolvimento e aplicação de energia nuclear com fins pacíficos, teve início a crucial revisão de uma das principais hipóteses de guerra da doutrina militar brasileira: uma escalada da rivalidade com a Argentina³. O incremento da cooperação política e econômica alavancado pelo acordo bilateral e por mais duas dezenas de acordos sucessivos trouxe maior integração entre os dois países. Tal processo logo foi aprofundado e estendido ao Uruguai e Paraguai por meio do Mercosul, cujo tratado constitutivo é assinado pelos quatro Estados-membros em 1991.

O Mercosul foi então a base para a proposta de integração de toda a América do Sul, que desde 2008 se reúne no âmbito da União das Nações Sul-americanas (UNASUL). Esta organização regional criou a possibilidade de uma convergência entre a política econômica e social, já inseridas no Mercosul e na Comunidade Andina, com a política de defesa, tema que a PDN de 2005 propõe para debate em tais fóruns.

Em 2006 Argentina e Chile decidiram formar uma força binacional para operar em missões de paz sob mandato da ONU. Um batalhão de cada país e um contingente total de 1000 soldados estão sob um comando-conjunto desde 2008 como parte de um arranjo de resposta rápida da ONU. Além desta iniciativa, os exercícios militares conjuntos organizados pelos comandos militares brasileiros na região contribui para um histórico de cooperação militar.

A criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) dentro da UNASUL surge a partir de uma proposta brasileira e encontra inicialmente certa hesitação, principalmente da parte da Colômbia, um país que tem seu setor de segurança em grande parte sustentado pela ajuda militar e econômica vinda dos EUA.

A partir da primeira reunião dos ministros de defesa sul-americanos no âmbito do CDS foi criado um plano de ação cujos pontos principais são a cooperação e colaboração nas

³ Embora tenha entrado em vigor em 1969, o Tratado de Tlateloco, que transforma a América Latina e o Caribe em uma zona livre de armas nucleares, não resolve as tensões entre Brasil e Argentina, já que esta só ratifica tal acordo em 1994.

áreas de políticas de defesa; operações de paz; indústrias de material de defesa; e formação de pessoal. O Plano de Ação 2009-2010 do CDS prevê na área de política de defesa a ampliação da transparência sobre orçamentos militares, a fim de gerar confiança mútua.

Na área de indústria e tecnologia de defesa, é proposto o planejamento conjunto, com o objetivo de criar complementaridade e transferência tecnológica entre os países-membros, integrando suas estruturas produtivas no setor. Até o presente momento, contudo, o CDS apenas mostra avanços apenas na área de troca de informações e no debate sobre políticas de defesa, intensificado a partir da inauguração em 2011 do Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos para a Defesa, com sede em Buenos Aires.

O CSD sofreu com críticas iniciais de que se constituiria em uma aliança militar nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas esta possibilidade foi descartada pelo seu principal promotor, o ministro da defesa brasileiro Nelson Jobim (para uma discussão detalhada ver Bertazzo, 2010a).

Para além de ocasionais disputas com potencial para se militarizar, cujo exemplo mais recente foi o conflito entre Peru e Equador em 1995, as ameaças à paz e segurança na América do Sul têm origem na fraca capacidade dos Estados nacionais de conter atividades criminosas ou grupos insurgentes, ou seja, são produto de falhas de cada um dos Estados no plano interno (Hurrell, 1998: 541).

A ideia de que o Brasil garantiria a segurança dos vizinhos por meios militares nos moldes do acordo firmado entre EUA e os países da Europa Ocidental durante a Guerra Fria, portanto, simplesmente não se aplica ao entorno estratégico da América do Sul. Primeiro, porque, apesar do nível de assimetria de poder militar entre o Brasil e seus vizinhos, não há motivação suficiente para gerar nem a demanda e nem a oferta de proteção: a região não é diretamente ameaçada por nações ou grupos beligerantes.

Ao apoiar a integração da América do Sul como sua base regional para objetivos estratégicos, contudo, o Brasil é constantemente confrontado com acusações de imperialismo. Tal conceito é repetidamente refutado por porta-vozes da política externa brasileira, como bem exemplifica uma fala do presidente Lula da Silva, em pronunciamento logo no início do seu primeiro mandato:

Muitos países da América do Sul passaram décadas acreditando que o Brasil era imperialista. (...) Hoje, as pessoas não veem mais o país como imperialista. Hoje, as pessoas veem o Brasil como parceiro, porque nós fizemos questão de dizer que não queremos relação de hegemonia com nenhum país, nós queremos relação de parceria. (Silva, 2003)

Qual é o lugar do poder militar no processo de construção de uma potência branda ou cooperativa⁴, cujo poder claramente não tem como base principal a força? Para um país que não tem sua integridade territorial ameaçada desde a metade do século XIX e não busca a expansão territorial, a questão da defesa pode parecer uma preocupação menor.

⁴ Este termo indica uma preferência pelo multilateralismo e meios não-militares de influenciar decisões, comumente indicados pela expressão da língua inglesa *soft power*.

A comparação entre o orçamento do MD e o de outras pastas, contudo, leva a concluir o contrário (Soares & Mathias, 2001).

O fato é que o Brasil manteve a posição de maior potência militar não só no subcontinente, mas também na América Latina e Caribe por muitas décadas sem grandes alterações na porção do seu orçamento destinada à defesa. Analistas internacionais verificam que

“O Brasil, diferente de outras potências médias, busca influência global através de uma via política de negociação e não através de um aumento nos gastos militares. Sua confortável posição estratégica e o aumento de suas relações comerciais têm permitido a realocação de seus escassos recursos para o desenvolvimento econômico e social”. (SIPRI, 2004)

Ainda que os primeiros governos do período pós-Guerra Fria no Brasil não tenham elaborado sua política de defesa formalmente e de maneira integrada, o Brasil sempre assumiu a provisão da própria defesa e contou com um elenco de ameaças que orientaram o preparo e o emprego de seus meios de defesa. A opção recente pela América do Sul, portanto, permite ao Brasil ter um envolvimento relativamente superficial, mantendo sua flexibilidade, enquanto promove a estabilidade de seu entorno com baixo custo e alto ganho de reputação. Esta seria vista como instrumental, por exemplo, para que a diplomacia brasileira atinja o objetivo de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, em que pesse a fraca probabilidade de que haja uma reforma substancial na estrutura daquela organização.

As Ameaças ao Poder e aos Interesses Brasileiros

Algumas das principais hipóteses de emprego de quaisquer forças armadas em crises envolvem países vizinhos, e o Brasil se preparou para um conflito com a Argentina até pelo menos o fim dos anos 80. Igualmente, o Brasil foi por muito tempo visto como um rival com o qual a Argentina teria condições de competir, inclusive militarmente, pelo menos até os anos 80, quando os dois países se aproximaram para fins de cooperação.

Nos anos 90, apesar da cooperação no âmbito bilateral e dentro do Mercosul, a Argentina flertou com a possibilidade de uma relação especial com os EUA. Esta possibilidade existiu até 2001, quando os Estados Unidos negaram apoio aos argentinos em um momento de grave crise econômica e política do país sul-americano. A partir daí ficou clara a opção da Argentina pelo regionalismo, ainda que limitado pelas dificuldades econômicas e interesses políticos de cada país.

O Brasil nunca teve condições materiais de disputar a *presunção hegemônica* exercida pelos EUA em todas as Américas (Lowenthal, 1976). Ainda assim, no início da Guerra Fria adotou a chamada “política externa independente”⁵, e em 1986 foi um dos fundadores do Grupo do Rio. Esta instituição foi criada como um foro alternativo à OEA para a discussão de temas de interesse exclusivo da América Latina e Caribe.

Embora geograficamente mais distante de Washington, os países da América do Sul, assim como o próprio Brasil, estiveram sob forte influência dos EUA durante toda a

⁵ Cujo caráter independente se exprime em relação aos EUA.

Guerra Fria. Sem ter individualmente um poder dissuasório⁶ convincente, incrementaram sua segurança através de alianças.⁷

Segundo a teoria do equilíbrio de poder, expressa nas proposições de Aron e Waltz, alianças podem ser criadas para garantir a sobrevivência de Estados mais fracos na vizinhança de um mais forte (Aron, 1986: 189; Waltz, 1967: 219). A aliança contra os Estados Unidos, contudo, não se materializou na América Latina e Caribe porque não havia o elemento de ameaça ressaltado por Stephen Walt (1988). De fato, os EUA não eram (e não são) vistos como uma real ameaça à existência dos Estados latino-americanos e caribenhos, a despeito de terem intervindo diversas vezes em países da região (Goldstein, 1995; Smith, 2009).

Tampouco a América Latina e Caribe espelharam como um todo as teorias que supõem que atores mais fracos podem racionalmente “pegar carona”⁸ na estratégia de dissuasão de um Estado mais forte e assim garantir sua proteção contra agressores, considerando a aliança como um bem coletivo (Olson Jr. & Zeckhauser, 1966). Ainda assim, os países latino-americanos, em sua maioria sofrendo crises econômicas e diversos problemas sociais, não tiveram por muito tempo a opção de buscar real autonomia na área de defesa.

Tal quadro passou a mudar ao longo dos últimos vinte anos, com a estabilização da economia e a retomada do crescimento econômico na maioria deles. Isso permitiu um avanço na modernização do pensamento e equipamento militar. Não resultou daí, contudo, uma corrida armamentista na região. A partir de 1997, o fim do embargo à venda de material bélico avançado, imposto pelos EUA por cerca de vinte anos, possibilitou uma alta na quantidade e qualidade das aquisições militares, mas a região como um todo ainda é uma das mais desmilitarizadas do mundo.

Os documentos das reuniões iniciais do CDS indicam que o Brasil pode levar adiante sua própria agenda de promoção da indústria de defesa e fortalecimento dos laços de integração com o subcontinente, sem excluir a presença dos EUA na região, o que não era de fato um objetivo e nem mesmo uma pretensão brasileira. O que ocorre é que os próprios EUA deixaram um vazio de influência na região, especialmente após os eventos de 11 de setembro de 2001.

Desde então, o Brasil tem tido condições de ocupar tal espaço, graças a uma conjunção favorável de fatores internos e externos, mas sem constituir ele mesmo uma ameaça aos seus vizinhos. A opção pelo multilateralismo parece favorecer esta estratégia brasileira, já que o exercício racional da hegemonia supõe a autoimposição de restrições tais como

⁶ É importante diferenciar uma estratégia de dissuasão de uma estratégia defensiva: enquanto a primeira incentiva o aumento do poder de um Estado de tal forma a desencorajar um ataque de outro, o qual deverá conter-se por perceber a certeza do fracasso de uma ofensiva, na última um ator é capaz de desencorajar o ataque do outro porque ameaça oferecer uma forte resistência em sua própria defesa.

⁷ Para uma discussão mais detalhada sobre as teorias que incentivam ou previnem a formação de alianças, consulte Bertazzo, 2010b.

⁸ A literatura descreve esse tipo de comportamento através dos termos em inglês *free-riding* e *bandwagoning*.

um certo grau de compromisso com instituições para minimizar a percepção externa do *hegemon* como uma ameaça (Hurrell, 2006).

Um Problema Global entre o Sul e o Norte das Américas

Um dos principais pontos de divergência entre Brasil e EUA em temas de segurança e defesa na região é como lidar com o problema das drogas ilícitas. Os EUA e seu principal aliado na região, a Colômbia, definem o problema da produção, exportação e consumo de drogas ilícitas como um conflito cuja solução envolve a atuação militar, nos moldes de uma guerra. Já o Brasil, e vários outros países sul-americanos, veem a solução para o problema das drogas em outros instrumentos do Estado, tais como os sistemas de segurança pública e saúde pública. Os Estados que tratam o problema como crime, contudo, se veem ameaçados pelo transbordamento das consequências de uma “guerra contra as drogas”.

Esta ameaça é especialmente temida pelos militares brasileiros, não porque acreditem que seja da sua competência lutar contra o crime, mas pelas inevitáveis repercussões dos ilícitos transfronteiriços sobre a defesa da Amazônia (Bertazzo, 2007). A Amazônia é a região do Brasil onde as forças armadas são, na maioria das vezes, a única presença estatal e onde seu papel mais tradicional de defesa do território nacional encontra reais ameaças. A END declara inequivocamente a região amazônica como prioridade: “A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa” (Brasil, 2008: 10).

A região da floresta amazônica brasileira, uma das áreas mais ricas em recursos naturais e menos povoadas do país, se localiza justamente entre a demanda por drogas no Brasil, geograficamente concentrada em zonas urbanas ao longo da costa, e a oferta de drogas produzidas em países andinos. Além de destino, o Brasil é também rota na exportação de drogas dos Andes para a Europa e outras partes do mundo.

Imperativos de origem externa, tais como a criação do Plano Colômbia no ano 2000 – um projeto de ajuda por parte dos EUA àquele país para solucionar conflitos internos e reduzir a produção e comercialização de drogas – alteraram, em certa medida, as percepções de ameaças por parte do governo brasileiro na última década. Desde então, a resposta ao problema das drogas assumiu um viés de atuação essencialmente militar e combativo na região como um todo, incluindo o Brasil.

Esta mudança teve como resultado prático um maior aporte de recursos para programas como o PCN e o SIPAM/SIVAM. Em uma parceria com a Fundação Getúlio Vargas e o Instituto Superior de Administração e Economia, o MD produziu estudos sobre a região norte. Deles resultaram os “Planos de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável”, que passaram a moldar uma estratégia mais ampla de investimentos para a região, apoiada em dados oferecidos pelo SIVAM.

O PCN, através de convênios com os governos locais no Amapá, Amazonas, Pará e Roraima, empreeendeu a construção de obras civis e militares de infraestrutura tais como: centrais elétricas, portos, aeroportos, estradas, pontes, bases aéreas, postos de Comandos Militares e Pelotões Especiais de Fronteira. Foi mantido o compromisso de preservação ambiental, com desenvolvimento econômico sustentável, também nas parcerias com empresas privadas para realização das atividades do programa. Esse

programa têm uma faceta cívico-social, de apoio à população indígena⁹ e às comunidades que se instalaram nos mais de 90 municípios de fronteira incluídos no plano de ocupação da área.

As divergências com relação à definição do problema das drogas ilícitas não impediram a cooperação entre Brasil e EUA ao longo dos últimos anos. Os EUA apoiaram os programas PCN e SIVAM do governo brasileiro e apoiaram inclusive financeiramente operações binacionais em áreas de fronteira.

Um exemplo foi a Operação Cobra, uma ação policial montada pelo Brasil na fronteira com a Colômbia, iniciada em 2001 sob o comando da Polícia Federal, mas com participação do Exército. A partir da Operação Cobra, ações desse tipo passaram a ocorrer anualmente. Em 2002, foi montada na Amazônia uma ação conjunta antidrogas mais abrangente, denominada Operação Tapuru.

Em junho de 2003 foi estabelecida a Operação Timbó, outra operação combinada das três Forças para conter a ação do narcotráfico e guerrilha na fronteira do Brasil com a Colômbia e o Peru. Assim como a Tapuru, a Timbó foi uma simulação de guerra na selva. A Operação Timbó II ocorreu em 2004 combinando as três forças singulares para coibir o narcotráfico, com apoio do sistema SIPAM/SIVAM, para localização de pistas clandestinas na região amazônica e, com o apoio da Marinha, para patrulhamento das calhas dos rios. Seguindo a tradição dos militares brasileiros, todas estas operações envolvem ações cívico-sociais e oficiais militares prestaram atendimento médico e odontológico a mais de 12 mil pessoas de comunidades locais.

Em 2010 as Forças Armadas receberam amparo legal para exercer papel de polícia na faixa de fronteira e podem, por exemplo, revistar carros e pessoas e efetuar prisões em flagrante. Em 2011 a presidente Dilma Rousseff lançou o plano estratégico de fronteiras, que coordenará através da vice-presidência da república, operações simultâneas da Polícia Federal e das Forças Armadas.

Essa iniciativa política foi vista como resposta ao recente incremento na presença marítima e terrestre dos EUA na região. Um acordo que concedia aos EUA acesso a bases militares em território colombiano causou desconforto entre países sul-americanos, mas a controvérsia esfriou quando a justiça colombiana vetou essa prerrogativa e o próprio Brasil assinou um acordo militar com os EUA poucos meses depois.

Já a reativação da quarta esquadra dos EUA, apesar de ter gerado certa indignação na região visto que estava desativada desde os anos 60, não parece ter relação direta nem com a descoberta de petróleo nas águas territoriais brasileiras e nem com a reativação do programa nacional de construção de submarino com propulsão nuclear. A missão que os EUA propõem para a sua quarta esquadra é semelhante ao modelo de atuação cívico-social brasileiro na Amazônia, descrito acima. Além das ações de boa-vontade na área de saúde, um possível interesse claramente militar seria acompanhar movimentações lícitas e ilícitas de bens e pessoas no Atlântico Sul, uma rota marítima de crescente importância em escala global.

⁹ Segundo dados do MD, 30% da população indígena do Brasil está contida na região da Calha Norte.

Notas finais

O Brasil é visto como um poder brando e uma potência negociadora no ambiente internacional. No ambiente regional, o país pode ser visto como uma potência militar, já que detém sozinho cerca de metade da população, da área e do gasto militar da América do Sul¹⁰, definida como seu entorno estratégico.

Não obstante, hoje dois países da região têm maior porção do PIB destinada a gastos com defesa do que o Brasil. Um deles é o Chile, cuja Lei do Cobre garante investimentos constantes, e por vezes crescentes em defesa, e o outro é a Colômbia, que tem recebido aportes periódicos às suas capacidades militares por mais de uma década através de cooperação com os EUA.

No Brasil há uma preocupação de manter a dianteira do País no campo militar, à medida que a assimetria no campo econômico se amplia em relação aos vizinhos. Desde o retorno à democracia até recentemente, o Brasil deixou de investir em defesa de forma proporcional ao seu crescimento por uma decisão política. A interlocução no âmbito do CSD é vista como uma possível forma de ampliar o peso militar brasileiro na região sem gerar desconfianças ou conflitos. Desde 2008 o Brasil tem liderado o aumento nos gastos militares da região, que ainda assim, vale reiterar, é a região que menos gasta em defesa no mundo.

As linhas mais gerais da política de defesa brasileira estiveram sempre contidas dentro das formulações de política externa nacional, em especial na sua orientação de não-intervenção e respeito à soberania. Todavia durante a transição e por boa parte do período democrático, os órgãos de cúpula das forças singulares elaboravam as suas diretrizes sem coordenação entre si ou com as autoridades civis, responsáveis pela alocação dos recursos orçamentários necessários à concretização daquelas diretrizes em projetos e ações específicos. A publicação da primeira PDN, em 1996, não mudou este quadro, mas teve um inegável papel de indicar o interesse e a disposição da autoridade civil para se envolver em temas de defesa. Este interesse ficou ainda mais claro após a criação do MD em 1999 (Oliveira, 2005). Pode-se dizer que passamos de uma penosa fase de reforma institucional imediatamente após a transição democrática para tratar somente agora, nas duas últimas décadas, de gerar uma política de defesa progressivamente inclusiva.

Se o primeiro comandante-supremo das Forças Armadas eleito pelo povo brasileiro após o fim da ditadura civil-militar travou uma queda de braço contra as prerrogativas militares, hoje a autoridade civil foi alcançada sobre as Forças Armadas, e civis e militares podem se unir para criar uma política de defesa a quatro mãos.

Na primeira década deste século, os brasileiros viram intensa atividade na formulação de uma nova PDN e de um documento distinto: a END, que reuniu as diretrizes específicas de cada uma das três forças singulares em um só documento. Finalmente, no momento em que este artigo é escrito, o país está envolvido em um esforço para compilar um documento ainda mais abrangente que os dois anteriores, o LBDN.

¹⁰ Para dados comparativos de gasto em defesa na região, Donadio & Tibiletti, 2010: 52.

Aqui foi realizada uma análise dos temas abordados na PDN e das ameaças à defesa do Brasil identificadas em documentos oficiais e entrevistas com pesquisadores envolvidos no setor. A análise contrapôs esses documentos às políticas concretas realizadas pelos governos civis democraticamente eleitos e à política externa dos mesmos. Em relação ao entorno estratégico onde se insere o Brasil, foi encontrada a opção pela primazia do poder brando e pelo uso da capacidade de negociação também na área de segurança e defesa, características de uma diplomacia da ascensão pacífica.

Referências Citadas

Aron, Raymond

(1986) *Paz e Guerra entre as Nações*. 2^a ed. Brasília: Editora da UnB.

Bertazzo, Juliana

(2010a) “New Regionalism and Leadership in Brazilian Security and Defense Policy”. *Security and Defense Studies Review* 10(1): 91-106.

(2010b) “Atuação da OTAN no Pós-Guerra Fria: Implicações para a Segurança Internacional e para as Nações Unidas”. *Revista Contexto Internacional* 32(1): 91-119.

(2007) “A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco?” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 25-41.

Brasil

(1996; 2005) *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Presidência da República.

(2002) Comissão para Coordenação do Projeto do Sistema de Vigilância da Amazônia. *Histórico do projeto SIVAM*.

(2008) Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Presidência da República.

(2010) Lei Complementar nº 136 de 25 de agosto de 2010. Brasília: Presidência da República.

Donadio, Marcela & Maria de la Paz Tibiletti

(2010) *A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean*.

Buenos Aires: RESDAL, 2010.

Goldstein, Avery

(1995) “Discounting the Free Ride: Alliances and Security in the Postwar World”. *International Organization* 49 (1): 39-71.

Hunter, Wendy

(1997) *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.

Hurrell, Andrew

(1998) “Security in Latin America”. *International Affairs* 74 (3): 529-546.

(2006) “Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?” *International Affairs* 82 (1): 1–19.

Linz, Juan & Alfred Stepan

- (1999) *A Transição e a Consolidação da Democracia: a Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra.
- Lourenção, Humberto J.
- (2003) *A Defesa Nacional e a Amazônia: O Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)*. (Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas). Campinas, SP.
- Lowenthal, Abraham F.
- (1976) “The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption”. *Foreign Affairs* 55 (1): 199-213.
- Oliveira, Eliezer. R.
- (1994) *A Revisão da República*. Campinas, SP: Editora da Unicamp.
- (2005) *Democracia e Defesa Nacional: a Criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC*. Barueri: Manole.
- Olson Jr., Mancur & Richard Zeckhauser
- (1966) “An Economic Theory of Alliances” *The Review of Economics and Statistics* 48 (3): 266-279.
- Silva, Luis Inácio Lula da
- (2003) Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do 23º Encontro Nacional de Comércio Exterior. Centro de Convenções do Hotel Glória. Rio de Janeiro-RJ, 28 de novembro.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)
- (2004) *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Peter
- (2009) *Talons of the Eagle*. 3rd ed. New York, Oxford University Press.
- Soares, Samuel A. & Mathias, Suzeley K.
- (2001) “Forças Armadas, Orçamento e Autonomia Militar” *Perspectivas* (24-25): 85-113.
- Walt, Stephen M.
- (1988) Testing theories of alliance formation: the case of southwest Asia. *International Organization* 42 (2): 275-316.
- Waltz, Kenneth N.
- (1967) International Structure, National Force, and the Balance of World Power. *Journal of International Affairs* 21 (2): 215-231.

AUTORA

JULIANA BERTAZZO é Doutora e mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Juliana Bertazzo realizou estudos em temas de segurança e defesa na *National Defense University* de Washington, D.C. Juliana é pesquisadora associada à *LSE*, à *University of London* e à Unicamp, e também é docente na *University of Oxford*.