

## A nova agenda internacional de segurança põe a democracia brasileira em risco?

*Does the new international security agenda endanger Brazilian democracy?*

JULIANA BERTAZZO\*

*Rev. Bras. Polít. Int.* 50 (2): 25-41 [2007]

### Introdução

Passado o período do governo autoritário brasileiro (1964-1985) e, principalmente, com o fim da bipolaridade da Guerra Fria, criou-se, ao longo da década de 1990, um novo cenário político-estratégico no mundo que, no Brasil, é contemporâneo do processo de consolidação democrática.

Na área de segurança, o conflito tomava novas formas face ao fim da ameaça comunista, não só no Brasil, mas no mundo todo. A maior parte dos conflitos armados registrados mundialmente passou a ser local ou regional, aumentando o papel de forças armadas no plano interno, apesar de seu preparo ser tradicionalmente voltado para o conflito armado interestatal. As forças de paz da ONU – Organização das Nações Unidas – envolveram grandes contingentes e as forças da OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte – passaram a desempenhar também essa função, especialmente durante a desagregação do leste europeu.

Os países centrais inverteram sua agenda de segurança, o que era prioridade máxima foi relegado à possibilidade remota e as preocupações menores adquiriram grande importância. Em lugar da antiga confrontação estratégica Leste-Oeste, novas ameaças – como o tráfico de drogas ilícitas, o crime organizado, a imigração descontrolada e a degradação ambiental – são temas de políticas dos países centrais que se relacionam com a periferia do sistema. Em outras palavras, a nova agenda de segurança e defesa do pós-Guerra Fria tem um impacto relevante sobre os países periféricos, aí incluído o Brasil.

Neste artigo serão analisadas as novas teses sobre a segurança, a partir das políticas formuladas por atores nacionais e internacionais, tendo como foco a posição do Brasil e sua inserção nesse novo cenário. As questões de armamentos, forças armadas e segurança nacional e sua revisão em função das novas ameaças

\* Mestre e doutoranda em Ciência Política pela Universidade de Campinas – Unicamp (jbertazzo@gmail.com).

serão discutidas para aprofundar o entendimento do impacto que as mudanças descritas teve sobre o Brasil.

## A política internacional de segurança

O fim da Guerra Fria propiciou a definição de uma nova missão para a OTAN, já que muitas das hipóteses de guerra existentes e planos de ação se tornaram ultrapassados e as estratégias, inadequadas. A ameaça de um ataque surpresa soviético perdeu o sentido e a Estratégia de Resposta Flexível (*Strategy of Flexible Response*), que previa essa hipótese, teve que ser substituída.

Portanto, a OTAN deu início a uma série de debates, já em 1990, começando com a Cúpula de Londres, seguida pela Cúpula de Roma, que tiveram como diretriz a reestruturação do seu exército e de suas missões. Como exemplo, foi proposta a redução de contingentes e a redução de armas de destruição em massa, embora propostas de desarmamento já tivessem sido estudadas no âmbito da OTAN desde o final da década de 60, com a estratégia da *détente*. O Tratado de Não-Proliferação, por exemplo, com o objetivo de congelar os arsenais nucleares nos níveis existentes (o acordo foi proposto em 1968). Outras iniciativas, como o SALT I (*Strategic Arms Limitation Treaty*), que impedia o incremento dos arsenais existentes de armas estratégicas, tais como lançadores de mísseis nucleares e submarinos e o ABM (*Anti-Ballistic Missile Systems*) para sistemas de proteção antimísseis, foram assinados pelos Estados Unidos e Rússia em Moscou em 26 de maio de 1972.

No campo político, o conceito de dissuasão continuou integrando a nova estratégia, no sentido de manter a paz e evitar a coerção. Esse conceito traz a incerteza de sucesso de um ataque pelo agressor, funcionando como um dispositivo preventivo contra a guerra. Porém, já que a OTAN não era mais ameaçada pelo Pacto de Varsóvia, a promoção da estabilidade na área do tratado, nesse novo cenário estratégico, poderia ser atingida através da negociação política. Entretanto, a aliança deveria continuar militarmente ativa para evitar a renacionalização da defesa no continente, vista como uma ameaça à estabilidade.

Um ponto a ser destacado nessa nova estratégia é a grande redução de contingentes. De 1990 a 1997, os gastos com defesa caíram 22%. No mesmo período, o contingente militar total da organização foi reduzido em 24% (tropas terrestres em 35%, unidades navais de grande porte em 32%, esquadrões de combate aéreo em 41%) e o contingente de soldados que os Estados Unidos mantinham na Europa foi reduzido em dois terços. Uma possível exceção a esse movimento é a França, que não faz parte dos comitês de planejamento de defesa, autoridades responsáveis pelas ações da estrutura militar integrada da OTAN, nem do grupo de planejamento nuclear, responsável pela política nuclear dessa organização.

Os estoques nucleares da organização na Europa caíram 80%. A maioria das tropas saiu de um padrão de prontidão imediata e a metade delas mudou para um padrão de resposta ao chamado para início de operações em trinta dias.

Além disso, a OTAN também desenvolveu e reforçou estratégias para a redução e não-proliferação de armas nucleares, biológicas, químicas e convencionais no mundo todo.

Uma das formas de redução dos arsenais mundiais foi a proposta de acordos bilaterais e multilaterais sobre o tema, normatizando o ideal de desarmamento, especialmente a partir da década de 70, que ficou conhecida como a década do desarmamento, dentro da atmosfera da *détente*.

Além das estratégias de desarmamento, outros analistas não-ligados à OTAN admitem também um recuo generalizado nos gastos com defesa no pós-Guerra Fria. Comparando-se as porcentagens do PIB gastas com defesa em cada país-membro da OTAN de 1985 a 2000, verifica-se que, com exceção da Turquia, todos diminuíram em menor ou maior grau seu orçamento de defesa, porém, ao final da década de 90, notam-se sinais de que a política de redução no orçamento de defesa estava mudando. Já em 2000, são feitos novos investimentos, principalmente em aumento e aprimoramento do contingente e é possível perceber um pequeno aumento na porcentagem do PIB gasta com defesa, por exemplo, nos Estados Unidos. Entre os países que reduziram os gastos com defesa, a queda foi mínima no período mencionado.

Um outro ponto muito importante é o papel dos militares na ausência de hipóteses tradicionais de guerra. Com o novo padrão mudando de guerras interestatais para guerras regionais e internas, a OTAN têm empregado grande parte de suas forças militares no plano interno. As funções adicionais ao papel de defesa externa, em tempos de paz, podem incluir ações emergenciais de defesa civil, controle do território nacional e missões de paz. Quando atuando fora do papel de segurança externa, as forças armadas devem ter seu papel claramente delimitado e devem estar inseridas no plano legal de responsabilidade jurídica por suas ações.

Um quadro de referência conjugando as visões de membros da OTAN e de especialistas traça os parâmetros para o controle civil dos militares. Para assegurar que os militares tenham o papel adequado na sociedade, sem o risco de serem usados na militarização do governo, alguns preceitos devem ser observados: I. Os poderes do governo devem ter atribuições bem definidas e um sistema de controle recíproco; II. Civis devem ter o controle sobre o Ministério da Defesa e a organização militar; III. O poder legislativo deve exercer efetivamente sua vigilância sobre a política de defesa e os gastos militares; IV. O sigilo sobre assuntos de defesa deve se manter somente quando absolutamente necessário, o que implica em proporcionar a participação pública nos assuntos de defesa; V. Com o acesso a essas informações sobre defesa, deve ser promovido um debate nacional, envolvendo especialistas de fontes independentes, como, por exemplo, institutos de pesquisa<sup>1</sup>.

1 CARNOVALE, Marco. NATO partners and allies: Civil-military relations and democratic control of the armed forces. *NATO Review Web Edition*, nº 2, Vol. 45, Mar. 1997, pp. 32-35.

A OTAN traça, portanto, claras diretrizes para a condução da política de defesa no plano interno e externo que estão de acordo com o modelo Huntington-Stepan de controle civil. Estas medidas, porém, diferem para países centrais e periféricos, como pode ser notado pelo volume de gastos com defesa sugerido para os países pobres pelos países ricos. “Os países ricos são responsáveis por algo em torno de 75% do gasto militar mundial, mas tem apenas 16% da população mundial”<sup>2</sup>. A sugestão de que os últimos garantiriam a segurança dos países pobres, contudo, afeta as noções tradicionais de soberania.

Já a Organização dos Estados Americanos (OEA) mantém diretrizes mais gerais para a condução dos assuntos de segurança no continente, por meio de sua Comissão de Segurança Hemisférica, das Conferências Ministeriais de Defesa, da Cúpula das Américas e da Junta Interamericana da Defesa. A Junta Interamericana de Defesa – JID participa do programa de retirada de minas terrestres e controle de armamentos (armas de pequeno porte), de auxílio a membros em casos de catástrofes, elabora inventários das medidas de caráter militar adotadas na região para construção de confiança entre os países e colabora com os currícula do Colégio Interamericano de Defesa. A participação na Junta é aberta a todos os países membros da OEA.

Os participantes da OEA mantêm o compromisso da submissão do poder civil ao militar, como afirmação dos princípios democráticos. Os países membros também discutem qual o limite da participação das Forças armadas no combate ao crime organizado e o narcotráfico. Entretanto, mantêm a prerrogativa de cada Estado para decidir sobre os meios mais adequados ao seu ordenamento interno a serem aplicados no combate às chamadas “novas ameaças”.

Em uma conferência especial acerca dos novos conceitos e enfoques sobre a segurança no hemisfério, promovida pela Comissão de Segurança Hemisférica, foram debatidas as opções apresentadas aos Estados, em termos de tratados e instituições, na área de segurança. Não se chegou a uma resolução definitiva sobre o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mas decidiu-se apenas que ele não mais seria aplicável nas novas circunstâncias do continente e no plano atual da segurança hemisférica. Dentro de um esforço de renovação dos mecanismos de segurança, os estados chegam à constatação de que o TIAR não havia sido muito utilizado nas décadas passadas e não previam uma maior utilização desse instrumento no futuro.

Nas discussões da referida conferência, realizada em 2000, foi constatada que, em virtude de mudanças ocorridas nas relações internacionais, a hipótese de guerra no hemisfério teria menos importância do que o narcotráfico, o crime organizado transnacional, o terrorismo, as violações aos direitos humanos, as catástrofes naturais, as epidemias, a instabilidade política no plano interno, a pobreza, o problema dos refugiados, enfim, um rol de “novas ameaças”.

2 SIPRI. *SIPRI Yearbook 2004: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Um ano depois, a propósito dos atentados terroristas aos Estados Unidos, o tratado foi muito discutido. Poucos dias antes dos eventos de 11 de setembro o presidente mexicano, Vicente Fox, anunciou na Organização dos Estados Americanos que seu país tinha decidido avaliar uma possível denúncia do TiaR, já que na sua opinião o tratado seria uma relíquia da Guerra Fria. Após uma reunião da OEA, convocada em função dos ataques aos Estados Unidos, o presidente do México reconsiderou sua posição.

O Brasil foi o país que tomou a iniciativa de invocar o TIAR após os atentados, em solidariedade aos Estados Unidos. O Brasil também apoiou os Estados Unidos na guerra contra o Afeganistão, com base no repúdio a atos terroristas.

No discurso do embaixador brasileiro Valter Pecky Moreira sobre a IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, ocorrida em Manaus no início de 2000, foram destacadas as conclusões dos trabalhos, expressas na declaração de Manaus. Em síntese, o documento afirma que é necessário manter a democracia como regra no continente para a confiança mútua entre os países e que a cooperação regional deve existir para o desenvolvimento e a defesa, através de uma evolução no papel das Forças armadas dentro da democracia.

Como um desdobramento dessa conferência, em outubro de 2003 foi realizada a Conferência Especial sobre Segurança da Cidade do México, onde foi produzida a Declaração sobre Segurança nas Américas, que reafirmou e consolidou os compromissos assumidos com a democracia e a paz no continente. Entre eles, a permanência do status de região progressivamente desmilitarizada para a área do Caribe e América Latina, com a proibição de armas nucleares, químicas e biológicas e a contínua redução de armas convencionais. O documento afirma que “cada Estado americano é livre para determinar seus próprios instrumentos para a defesa, incluindo a missão, o pessoal e as forças armadas e de segurança pública necessárias para a garantia de sua soberania”<sup>3</sup>, mantendo, entretanto, um compromisso geral de limitação de gastos militares, como medida de fortalecimento da confiança e segurança na região.

Em um fórum de discussão de políticas de segurança dentro da OEA, a Conferência Ministerial de Defesa identificou como principais ameaças aos países o terrorismo e as catástrofes naturais. O então secretário de defesa dos Estados Unidos, William S. Cohen, sugeriu que os militares devem ser usados para lutar contra ambas.

Posteriormente, na V Conferência Ministerial de Defesa das Américas, o balanço das reuniões realizadas até então girou em torno de avanços na percepção de ameaças à segurança internacional e sugeriu a criação de organismos regionais para orientar a ação dos países em relação a tais ameaças. Mais ainda, tratou da relação civis-militares, focalizando a discussão do papel das Forças armadas na sociedade democrática.

3 OEA. Declaração sobre Segurança nas Américas. Cidade do México: OEA, 2003, p.7.

Na conferência seguinte e mais recente, em Quito, no Equador, em novembro de 2004, os delegados ressaltaram a dependência entre a segurança, de um lado e o desenvolvimento econômico e social, do outro. A dependência se estabeleceu no sentido em que uma não pode existir sem o outro. Reafirmaram, para isso, a necessidade de participação da sociedade e de transparência na condução dos assuntos relacionados à defesa. Note-se que as Conferências Ministeriais de Defesa são eventos relacionados à Cúpula das Américas<sup>4</sup>.

Na primeira Cúpula das Américas, em Miami, Estados Unidos, que aconteceu em dezembro de 1994, o plano de ação firmado inclui várias medidas para barrar o tráfico de drogas, como o controle de armas e munição para evitar o desvio desses recursos para o crime organizado e o controle da movimentação de recursos financeiros que possa ser classificada como lavagem de dinheiro ou estar associada a atividades ilícitas.

Além disso, foram também feitas sugestões de programas que incentivem as culturas lícitas em substituição às lavouras usadas para o tráfico ilegal e o desincentivo ao consumo de narcóticos. Com relação ao terrorismo, foi decidido que uma conferência sobre o tema seria agendada e, por ora, os Estados promoveriam acordos de extradição e de punição para atos terroristas. Outra conferência, sobre medidas de segurança e confiança mútua entre os Estados foi agendada para o ano seguinte no Chile.

O documento produzido na reunião do Chile lembrou que o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe – o Tratado de Tlatelolco – é uma garantia de que a América Latina e o Caribe continuem sendo uma região livre de armas nucleares, enquanto outras convenções, proibindo armas biológicas e químicas, colaboram para a manutenção da paz no continente. Além disso, a limitação de armas convencionais, possibilitaria a alocação de mais recursos para o desenvolvimento econômico e social dos Estados-membros de acordo com os objetivos da OEA.

A Segunda Cúpula das Américas, ocorrida em Santiago, Chile, recomendou a criação de um órgão para estimular a cooperação no combate ao terrorismo. Essa recomendação foi levada adiante posteriormente em outra reunião, na Argentina, que sugeriu a criação do Comitê Interamericano sobre Terrorismo, composto por autoridades no tema, provenientes de cada um dos países membros. Ao comitê foi de pronto solicitada a elaboração de uma base de dados sobre a atividade do terrorismo: pessoas, grupos, movimentos, organizações ligados à essa atividade criminosa.

Na Terceira Cúpula das Américas, realizada em Québec, no Canadá, em 2001, ficou acertado, em relação à área de prevenção e controle do narcotráfico, que os países-membros, além de aplicar a estratégia antidrogas no continente,

---

<sup>4</sup> A Cúpula das Américas consiste em um fórum multilateral de discussão da OEA onde os representantes das democracias do continente podem discutir seus problemas locais, encontrando soluções comuns e buscando apoio das nações amigas para implementá-las. No âmbito da segurança, dentre as declarações mais importantes já firmadas figuram os planos de ação das Cúpulas das Américas já realizadas.

criariam um mecanismo multilateral de avaliação dos esforços nacionais nesse sentido. Esse mecanismo de monitoramento se insere no âmbito da Comissão Interamericana de Controle de Abuso de Drogas (CICAD), um órgão da OEA.

Na mesma reunião foi criada uma agenda para as negociações multilaterais em matéria de segurança no continente. O comitê de segurança hemisférica da OEA ficou encarregado de promover o avanço das discussões sobre um novo conceito de segurança em reuniões futuras. Consta da declaração de Quebec o compromisso dos chefes de Estado no sentido de limitar os seus gastos militares mantendo, porém, uma capacidade dissuasiva correspondente às suas necessidades legítimas de segurança. Também se comprometem a aumentar a transparência na aquisição de armas.

Em relação às novas ameaças à segurança, o tráfico ilegal de armas e drogas, o crime organizado e a violência são vistos como problemas mundiais. Especificamente com relação à estratégia antidrogas, é renovado o compromisso de ação conjunta e destacada a ação do Mecanismo de Avaliação Multilateral da OEA no monitoramento das políticas dos Estados em prol do combate a todos os aspectos desse problema.

Mais recentemente, em uma conferência especial realizada pela Cúpula das Américas, foram apenas reafirmados vários dos compromissos assumidos na área de segurança em declarações passadas, embora se tenha inovado em oferecer soluções para a dimensão social das causas do crime, enfatizando o crescimento econômico e o desenvolvimento.

Devido à própria diferença de característica entre as instituições, as resoluções no âmbito da OEA não têm o mesmo formato das resoluções da OTAN, mantendo o discurso em um tom mais abrangente e pouco incisivo.

A OEA também sofre bastante influência das políticas dos Estados Unidos, que ao fim da Guerra Fria experimentam uma liderança global, aliada à oportunidade de promover seus valores em mais larga escala. Os formuladores de política norte-americanos pretendem criar, com a ajuda da OEA, um ambiente de paz no continente, utilizando, se necessário, o aparelho militar no combate às ameaças.

Em relação às Américas ou, como são chamadas pelo departamento de Estado, “*Western Hemisphere Affairs*”, a agenda inclui:

1. Promover uma maior prosperidade econômica, por meio da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas e de reformas econômicas que promovam melhoras na educação, diminuam a pobreza e desenvolvam as microempresas. Além disso, assistir os países na implementação de outras reformas sociais para melhorar a qualidade de vida de todos na região;
2. Fortalecer as instituições democráticas. Através do fortalecimento do Estado de Direito e da Democracia, a intenção é trazer benefícios para as áreas de proteção aos direitos humanos, segurança pública, comércio e investimentos e combate ao tráfico de drogas;

3. Melhorar os sistemas judiciais, quanto à transparência, facilitando assim a integração comercial;
4. Manter o foco em problemas de crime transnacional e drogas. (Uma série de medidas é citada para combater essa ameaça.);
5. Tratar de problemas relacionados ao desenvolvimento sustentável do hemisfério tanto em fóruns bilaterais quanto multilaterais;
6. Prioridades importantes de segurança nacional como, por exemplo: promover o profissionalismo das forças armadas, já que os líderes militares se retiraram do governo na região. Uma das formas de fazê-lo é oferecer treinamento e equipamento para militares focalizados em missões de paz e de auxílio em caso de calamidade pública. Outra prioridade é promover a confiança entre os países, através de convenções da OEA sobre a aquisição de armas e de apoio na resolução de conflitos regionais.
7. Proteção para a fronteira do país e para cidadãos norte-americanos na América Latina, já que o volume de turismo entre esse país e países latino-americanos está em franco crescimento. O controle quanto à imigração ilegal e contrabando deve ser reforçado<sup>5</sup>.

Em suas ações de política externa, esses pontos são sempre lembrados como objetivos para os Estados Unidos. O compromisso dos países vizinhos com essa lista de prioridades é uma condição para a segurança, principalmente em relação à democracia e ao livre comércio.

Na arena internacional, a missão sustentada para os militares brasileiros pelos Estados Unidos, a de manutenção da paz em forças da ONU, corresponde ao imperativo de manutenção da segurança na região. O profissionalismo militar é a solução encontrada para evitar a politização dos militares<sup>6</sup>. O Brasil está entre os países identificados como ameaças à política de contenção ao tráfico de drogas, mas sua contínua cooperação com os esforços da estratégia antidrogas dos Estados Unidos o mantém em posição confortável.

Para os países em desenvolvimento que fizeram parte do chamado terceiro mundo, resta a liderança do primeiro, de onde vêm algumas sugestões. Uma diretiz que condenava os gastos militares e a fabricação de armas por países pobres foi lançada por Robert McNamara, ex-presidente do Banco Mundial e ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos. O general Colin Powell, ex-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Secretário de Estado dos Estados Unidos, foi além ao sugerir que as Forças Armadas atuassem no combate ao narcotráfico.

5 EIZENSTAT, S. E. Latin America and U.S. Policy. *Wall Street Journal*, Conference on the Americas. New York, October 1, 1998. Publicado em Departamento de Estado Norte-Americano, [[http://www.state.gov/www/policy\\_remarks/1998/981001\\_eizen\\_americas.html](http://www.state.gov/www/policy_remarks/1998/981001_eizen_americas.html)]. Disponibilidade: 24/10/2004.

6 HUNTINGTON, Samuel P. Reforming Civil-Military Relations. In: DIAMOND, Larry and PLATTNER, Marc F. (eds.). *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1996.



Essa visão se sustenta também nas atividades do setor militar. O Comando do Sul dos Estados Unidos, que é o maior comando do exército norte americano, tem como área de ação (ou de responsabilidade, como eles a definem) a América Central e a América do Sul, regiões consideradas muito importantes economicamente e estratégicas na política dos Estados Unidos. Atualmente o comando está localizado no Texas, mas anteriormente instalou-se no Panamá, em Miami e em Porto Rico anteriormente. Sua tarefa é defender os interesses dos Estados Unidos na região, dando suporte estratégico e operacional às forças armadas na referida área.

Outro objetivo citado em documentos é apoiar as nações amigas através de uma “segurança regional cooperativa”, executando exercícios uni ou multilaterais e promovendo conferências com o objetivo de aumentar a cooperação hemisférica e desenvolver as forças armadas dos outros países.

O Comando Sul também está pronto a agir em operações contingentes, que não se limitariam a desastres, pois o comando pode responder a chamados para atuar em crises que ameacem a estabilidade regional ou interesses nacionais, percebidos como iminentes no Cone Sul, tendo como causa fatores diversos, dentre eles a ação de grupos paramilitares e o tráfico de drogas. De acordo com informações oficiais o comando está pronto para atuar em operações contingentes de repressão ao narcotráfico se requisitado, pois modela o ambiente dentro de sua área de responsabilidade por meio de exercícios de simulação de atividades desse tipo.

A organização defende uma ação multilateral no trato das novas ameaças ao continente (narcotráfico, crime organizado transnacional, terrorismo, pobreza, problema dos refugiados e outras questões envolvendo direitos humanos) e se dispõe a apoiar as Forças armadas da região e promover seu apoio à democracia.

## A política nacional de segurança

O presidente Luis Inácio Lula da Silva, em discurso na cerimônia de recebimento da Grã-Cruz da Ordem do Mérito Militar, seu primeiro discurso dirigido aos militares como seu comandante supremo, demonstrou as suas idéias para o emprego das Forças Armadas, diante dos novos desafios do período pós-Guerra Fria:

“Podemos adiar temporariamente, mas não podemos postergar indefinidamente o reequipamento de nossas Forças Armadas. O Brasil tem fronteira com dez países, todas elas pacíficas, e um enorme mar, livre de guerras. Mas há ações criminosas transnacionais que precisam ser prevenidas, vazios demográficos que precisam ser guardados, espaços aéreos que precisam ser vigiados e áreas marítimas que precisam ser patrulhadas.”<sup>7</sup>

7 SILVA, Luis Inácio Lula da. *Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de recebimento da Grã-Cruz da Ordem do Mérito Militar*. Quartel-General do Exército – Brasília, DF, 03/02/03. Publicado em Governo Federal, [<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr011.doc>]. Disponibilidade: 30/01/2005.

Fernando Henrique Cardoso, em cujo mandato foi estabelecida a Política de Defesa Nacional, também manteve durante o governo uma visão sobre o cenário internacional que inclui a paz regional, a ser garantida pela expansão da democracia nos países vizinhos e a integração econômica, concretizada com o MERCOSUL – Mercado Comum dos Países do Cone Sul. Essa referida paz seria perturbada, no entanto, pelo narcotráfico internacional e o comércio ilegal de armas praticado pelo crime organizado.

Diante disso, o presidente Fernando Henrique traçou nova diretriz para o preparo e emprego das Forças Armadas:

“Além das destinações clássicas das forças armadas, os tempos atuais trouxeram desafios à soberania e ameaças à estrutura social do país que, se por um lado, não mudam suas missões constitucionais e não lhes indicam uma atitude policial, por outro alertam para um acréscimo para o enfoque tradicional de segurança e defesa nacional.”<sup>8</sup>

O presidente então manteve as destinações tradicionais de preparação para a guerra, garantia dos poderes constitucionais, ações complementares, missões de paz internacionais e cooperação pontual com as forças policiais em situações de crise, mas alertou as Forças Armadas em relação a uma nova missão, o fornecimento de apoio logístico às forças policiais no combate ao crime transnacional. As Forças Armadas deveriam estar preparadas para fornecer treinamento e conhecimentos sobre ações de guerra, especialmente nas áreas de fronteira, onde a atuação de organizações criminosas afeta diretamente a soberania nacional.

Parte da preocupação do Executivo com os assuntos de segurança foi sintetizada na Política de Defesa Nacional, documento que estabelece a manutenção das Forças Armadas como instrumento de defesa externa em um cenário de incertezas. “Não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável. As Forças armadas são instrumento para o exercício do direito de autodefesa, direito esse, aliás, inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas”<sup>9</sup>.

O documento destaca o cenário de paz que há muito prevalece na América do Sul, favorecido ainda pela diplomacia através de tratados de cooperação e integração econômica, o que permite ao país priorizar as áreas social e econômica no governo. Há novas ameaças, porém, que, apesar de não configurarem a guerra tradicional, preocupam o país e podem culminar na participação do país em conflitos. Os objetivos dessa política são, resumidamente: I. Defesa da soberania, território, patrimônio, pessoas e interesses nacionais; II. Garantia da democracia e do Estado de Direito; III. Coesão e unidade nacional; IV. Aumento da projeção do país nos centros de poder internacionais para buscar a paz mundial.

8 CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso em Despedida do Navio Escola ‘Brasil’. Rio de Janeiro, RJ, 05/03/96. Publicado em Governo Federal, [http://www.planalto.gov.br/publi\_04/COLECAO/PRO9618.HTM]. Disponibilidade: 15/11/2004.

9 BRASIL. Política de Defesa Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

A diplomacia deve prevalecer na busca e na manutenção desses princípios. Os meios militares serão empregados apenas para autodefesa, ou seja, o país não deve empreender a guerra de conquista e deve sempre dar preferência à negociação política como primeiro recurso. A estratégia militar deve ter caráter dissuasório, de prevenção a agressões externas, através de um contingente e arsenal expressivos. Caso a agressão se configure, deve-se buscar a solução militar e diplomática do conflito.

Entre as diretrizes destacadas no documento estão a participação das Forças nas ações complementares (de cunho social e de defesa civil), na defesa da Amazônia e de fronteiras em geral. A Política de Defesa Nacional traz ainda, em suas diretrizes, a aquiescência aos acordos internacionais de desarmamento e a participação em missões de paz internacionais.

Além da criação de uma Política de Defesa Nacional, outras medidas de reestruturação das Forças Armadas, que causariam ainda maior impacto, saíram dos planos de governo. Desde o anúncio da intenção do Governo Collor de criar um Ministério da Defesa, esse projeto enfrentou resistências marcantes no setor militar, mas finalmente se concretizou no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso.

A nova pasta configurou um grande passo em relação à consolidação democrática, extinguindo os quatro cargos de primeiro escalão ocupados, até então, por militares. Por outro lado, logo após a instalação do Ministério da Defesa, devido à indicação política de um civil para o cargo de ministro e às suas declarações subseqüentes, houve certa inquietação por parte dos militares.

No dia seguinte à sua posse, o ministro da defesa disse que o ministério aumentaria a atuação das Forças Armadas nas políticas de combate ao narcotráfico. Os militares reformados se pronunciaram com vigor contra a indicação, principalmente através dos periódicos militares, e a mídia realizou uma pressão importante que levou à troca de ministro. Crises mais recentes levaram o vice do presidente Lula a assumir o ministério, por 17 meses, após a demissão do ministro Viegas, que permaneceu no cargo por pouco menos de dois anos.

A atuação das Forças Armadas no combate ao narcotráfico já havia sido discutida em reunião entre Ministros da Defesa das Américas. Na referida ocasião, os representantes latino-americanos se opuseram a essa prática.

Na visão oficial do Exército sobre suas missões, expressa por meio do Comandante do Exército, General Francisco Roberto de Albuquerque, a missão policial não é um objetivo principal, mas figura com destaque a missão constitucional de “defesa da Pátria, da garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”<sup>10</sup>, que ainda é vista como uma possível atuação policial das Forças Armadas, ainda que em casos extremos.

Os objetivos de curto prazo são basicamente concernentes às atribuições subsidiárias. Envolvem, por exemplo, a atuação em áreas de difícil acesso, onde

10 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

o Estado tem tradicionalmente feito uso do aparato do Exército para vigilância de fronteiras e atendimento à população. Também são mencionadas a atuação interna no campo da segurança pública e a atuação externa em missões de paz internacionais.

Em médio prazo, entretanto, o Exército prevê uma maior projeção do país no plano internacional, o que traria de volta as estratégias relativas à sua função primordial, a de defesa externa. Essa previsão aparece combinada a uma melhoria dos aparatos policiais, o que, conseqüentemente, retiraria do Exército a obrigação assumida atualmente nesse campo.

Essa projeção evolui, no longo prazo, para um retorno à missão constitucional, que se expressa em uma atuação preponderante no preparo do emprego militar, dentro da chamada estratégia de dissuasão ou na guerra, e numa atuação apenas excepcional, no plano interno, na manutenção da lei e da ordem.

A diretiva, portanto, é modificar a estratégia, o preparo e as operações militares, “tendo em vista aumentar a presença na Amazônia e completar as OM – Operações Militares – prioritárias, ainda que se tenha de contrariar interesses diversos”<sup>11</sup>. As Forças de Ação Rápida, o Comando Militar da Amazônia e o Comando Militar do Oeste têm caráter prioritário quanto a recursos. No entanto, é mantida a importância da preparação e do reconhecimento das ações de defesa interna como situações de garantia da lei e da ordem.

O comandante do Exército também destaca a importância do treinamento para as ações em ambiente urbano, não só em selva, para o combate a um inimigo superior. Este tipo de ação está previsto na estratégia de resistência. O Comandante estabelece as estratégias para tempos de paz: dissuasão, presença e projeção de poder. A dissuasão consiste no desencorajamento da iniciativa de guerra contra o país, pois causa no inimigo a percepção de que suas chances de logro são reduzidas.

A presença é a tentativa de preencher o território nacional, especialmente as áreas de fronteira, onde o Estado não esteja representado por outros aparelhos. A estratégia de presença complementa a de dissuasão, coibindo a entrada do inimigo. Finalmente, a projeção de poder se faz prioritariamente na defesa da Amazônia, onde existem conflitos de grupos subversivos que podem ameaçar nossas fronteiras. Outra forma de projeção de poder, que também complementa a dissuasão, é a participação em missões de paz, onde o Exército tem a oportunidade de mostrar suas habilidades e preparação.

O Comandante sintetiza a atividade da Força: na área internacional, são citados exercícios conjuntos e intercâmbios com exércitos de nações amigas e a participação em missões de paz, sempre que possível em funções de comando. O Exército brasileiro busca atuar em assuntos de defesa junto ao Ministério das

11 ALBUQUERQUE, Francisco Roberto de. *Diretriz Geral do Comandante do Exército*, Publicado em Comando do Exército Brasileiro, [<http://www.exercito.gov.br/01Instit/CmtEx/Mensagens/diretriz.htm>]. Disponibilidade: 05/10/2004.

Relações Exteriores através do Ministério da Defesa, por exemplo, na definição de políticas para conflitos e combate ao terrorismo.

No plano interno, é mantido o apoio à Defesa Civil em situações de calamidade pública e reafirmado o compromisso com o desenvolvimento do país em atividades de cunho social, desde que não-regulares, vistas também como uma justificativa social para a manutenção das Forças Armadas, diante dos apelos por corte de recursos para defesa e até desativação das mesmas. O comandante também enfatiza as ações de ocupação da fronteira amazônica, visando a dissuasão do inimigo em tentativas de invasão, conforme a estratégia da presença. Além disso, as missões nesta área também contemplam a preparação para a estratégia da resistência, a ser utilizada em caso de uma possível invasão da Amazônia.

As outras forças, ao contrário do Exército, têm em comum o pouco envolvimento com as questões políticas e a forte preocupação técnica. Ambas mantêm contingentes especializados e menores recrutados por concurso, ao contrário do Exército que mantém o recrutamento através do serviço militar obrigatório. Suas estratégias e objetivos envolvem, em geral, atividades de preparo para a guerra, dentro do imperativo da dissuasão.

A Força Aérea Brasileira formula e conduz a política aeroespacial nacional. É responsável pelo Departamento de Aviação Civil, pelo Correio Nacional e pela infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária, assim como pelo planejamento e organização das ações militares no campo da aeronáutica. De maneira análoga, a Marinha formula e conduz a política naval brasileira. É responsável pelo controle da marinha mercante, pela segurança da navegação aquaviária e inspeção naval no tocante à defesa nacional, também podendo realizar atividades de fiscalização do espaço marítimo e fluvial em coordenação com o governo federal ou estadual, em caráter *ad hoc*.

Foram elaborados dois quadros-resumo para apresentar de forma mais sintética as diretrizes e missões das três forças singulares:

**Quadro I**  
Quadro-Resumo das Diretrizes do Comandante do Exército

Áreas	Curto prazo	Médio prazo	Longo prazo
Dissuasão	Nível mínimo	Aumento da capacidade	Preponderante
Projeção de poder/ Guerra	Participação em Missões de Paz	Início de Operações internacionais autônomas com efetivos limitados;	Incremento da anterior – Provável necessidade de defesa dos interesses nacionais no exterior;
Presença	Seletiva	Em áreas pioneiras	Somente o indispensável
Segurança Pública	Apoio	Redução da participação	Participação excepcional

Lei e Ordem	Vigilância	Redução da participação	Apenas em situações de excepcional nível de gravidade;
Conhecimento Civil sobre Defesa	Baixo	Aumento gradual do interesse e pesquisa civil;	Adequado
Atribuições Subsidiárias	Úteis para a projeção e a afirmação social da Força	Buscar cooperação com órgãos do Governo e iniciativa privada integrando as ações a exercícios e operações militares;	Participar de projetos civis relacionados com a defesa que gerem recursos para atividades de interesse da Força;
Orçamento	Baixo	Mais investimentos para recuperação da capacidade militar;	Equipamento e material de defesa disponíveis;
Tecnologia	Disparidade em relação às grandes potências;	Redução do hiato tecnológico;	Capacidade autônoma de Pesquisa e Desenvolvimento.

Fonte: Quadro elaborado com base em informações de ALBUQUERQUE, Francisco Roberto de. *Op. cit.*

## Quadro II

### Quadro-Resumo Comparativo das Missões da Marinha e Aeronáutica

Áreas	Marinha	Aeronáutica
Político-estratégica	Formular a política naval e a doutrina militar naval; contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; formular o planejamento estratégico e executar o emprego das Forças Navais na defesa do País;	Formular e conduzir a política aeronáutica nacional, civil e militar; contribuir para a formulação e condução da política nacional de desenvolvimento das atividades aeroespaciais; formular o planejamento estratégico e executar ações relativas à defesa do País, no campo aeroespacial;
Contingente	Propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como executar o aprestamento das forças navais; realizar o adestramento militar e a supervisão do adestramento civil no interesse da segurança da navegação nacional;	Propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como aparelhar e adestrar a Força Aérea Brasileira;
Pesquisa e Desenvolvimento	Orientar e realizar estudos e pesquisas de seu interesse;	Incentivar e realizar atividades de pesquisa e desenvolvimento relacionadas com as atividades aeroespaciais;

Controle de atividades civis	Orientar e controlar a marinha mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;	Orientar, coordenar e controlar as atividades de aviação civil;
Segurança e controle de tráfego	Prover a segurança da navegação aquaviária e a salvaguarda da vida humana no mar;	Prover a segurança da navegação aérea.
Indústria	Produzir material bélico de seu interesse;	Estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária; estimular a indústria aeroespacial;
Outras atividades	Executar a inspeção naval; implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.	Operar o Correio Aéreo Nacional;

Fonte: Quadro montado com base em informações oficiais do Comando da Aeronáutica e do Comando da Marinha.

O Congresso Nacional tem, em geral, uma postura favorável à redução de prerrogativas e gastos militares. Exceções são, por razões diferentes, os políticos José Genoíno e Jarbas Passarinho.

Genoíno foi militante político de esquerda durante a repressão e guerrilheiro anti-regime durante a Guerrilha do Araguaia. Foi por muito tempo deputado (PT/SP) atuante na CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, reconhecido pela postura equilibrada e informada sobre assuntos de Defesa, mesmo entre os militares. A título de exemplo, rejeita o papel de polícia para os militares e é contra o emprego das Forças Armadas no combate ao narcotráfico, posição assumida também pelo deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP).

Genoíno foi responsável por vários projetos que mudariam a Lei de Segurança Nacional, uma lei oriunda do regime autoritário, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social e estabelece seu processo e julgamento em instâncias extraordinárias alheias à justiça comum, a civil. Atualmente sujeito à apreciação pelo plenário e já aprovado na CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e na CCJ – Comissão de Constituição e Justiça, seu Projeto de Lei no 3054 de 2000, em co-autoria com o parlamentar Milton Temer (PT/RJ), ao que parece vai finalmente revogar a Lei de Segurança Nacional.

Na ala da direita, temos Jarbas Passarinho, um coronel reformado que foi ministro do Trabalho, da Previdência e da Justiça durante o regime militar. Sempre faz críticas ao “novo papel”, o papel de polícia ou papel social para as Forças

Armadas. “Como não temos, no momento, nenhum antagonismo externo, há quem julgue desnecessária uma Força Armada.”<sup>12</sup>. O ex-presidente da República José Sarney, quando presidente do Congresso, em 2004 resumia o pensamento de muitos parlamentares ao afirmar que, “desaparecidas as hipóteses de guerra no mundo”, o Exército deve manter a ordem interna<sup>13</sup>.

## Conclusão

No caso brasileiro, em função do novo cenário pós-Guerra Fria, as hipóteses de guerra com outros países perdem sentido. A orientação externa para países de Terceiro Mundo, como visto anteriormente, é atuar em missões de paz internacionais e utilizar as forças armadas em missões de defesa interna, como o combate ao narcotráfico e a segurança pública.

A missão interna dos militares brasileiros de atuação no governo e de polícia política é extinta, embora o problema da segurança pública comece a ocupar as Forças Armadas, por solicitação governamental. A missão interna, entretanto, apesar de tradicional, constitui uma função de polícia, de caráter essencialmente defensivo e que deve ser assumida pelas Forças Armadas em colaboração com as forças policiais em casos graves de quebra da ordem pública.

Quanto à missão externa, as Forças Armadas representam, sem dúvida, em complemento aos mecanismos diplomáticos preventivos e de resolução negociada de conflitos, um recurso indispensável para que uma nação soberana defenda seu território. O Brasil se declara uma nação pacífica, mas não deve prescindir de suas defesas.

As redefinições que acontecem no plano internacional também são significativas: sem a hipótese de uma guerra mundial movida pelos inimigos estratégicos da Guerra Fria, o inimigo deve ser buscado nos conflitos regionais, ou até mesmo identificado em questões da esfera policial no campo nacional. Em outras palavras, busca-se a intervenção em guerras alheias ou em responsabilidades alheias, nesse caso, a contenção ao crime.

Nesse artigo examinamos as novas tendências para o emprego das Forças Armadas brasileiras em função das mudanças ocorridas na agenda internacional de segurança. Procuramos mostrar que os novos papéis definidos externamente configuram, no pensamento brasileiro, uma posição de submissão ao poderio militar dos Estados Unidos, país que teria determinado o corte nos gastos com a defesa em países pobres como o Brasil.

A sugestão de transformação das Forças Armadas em uma força tipicamente policial de tropas de elite, redirecionando-as para a defesa interna e combate ao narcotráfico, provoca protestos junto aos militares e apreensão quanto ao avanço

12 PASSARINHO, Jarbas. Papel das Forças Armadas. *Revista do Clube Militar*, nº 370, abril de 2000. p. 16

13 SARNEY, José. Destinação Histórica das Forças Armadas. *A Defesa Nacional*, nº 777, 1997. p. 159



do controle civil por parte de especialistas. Com este trabalho, procuramos apresentar um novo enfoque à discussão, a fim de oferecer uma contribuição que possa enriquecer o debate.

*Recebido em 2 de janeiro de 2007*

*Aprovado em 9 de agosto de 2007*

## **Resumo**

Agenda Internacional de Segurança mudou após o fim da Guerra Fria. Surgiram novas ameaças, frequentemente domésticas, que vão de encontro às tradicionais teorias de segurança. Este artigo analisa documentos oficiais produzidos por atores nacionais e internacionais. É possível concluir que existem incentivos políticos e jurídicos para a participação de militares em atividades policiais. Essa participação, contudo, pode apresentar riscos para a democracia.

## **Abstract**

The international security agenda in the Post-Cold War world has changed. New threats, mostly internal, rather than external, have gained importance and challenge traditional theories of security. This article analyzes official documents produced by national and international actors. It is possible to identify political and legal incentives for the participation of military forces in police activities. This, however, might endanger a democratic regime.

**Palavras-chave:** Democracia , Segurança, período pós-Guerra Fria

**Key words:** Democracy, Security, Post Cold War era