UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

OSCAR MEDEIROS FILHO

**Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na
América do Sul.**

São Paulo
2010

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

OSCAR MEDEIROS FILHO

**Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na
América do Sul.**

Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael A. Duarte Villa

São Paulo
2010

DEDICATÓRIA

Às minhas queridas Luciana, Ana Lúcia e Maria Clara, com amor e gratidão pela compreensão, carinho e apoio que me deram ao longo dessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

A Deus, em primeiro lugar.

Ao Professor Rafael Villa, meu orientador, pela atenção e confiança no meu trabalho.

Aos professores Samuel Soares, Eliézer Rizzo e Matthew Taylor, pelas orientações e contribuições teóricas.

Aos “eternos colegas de Seção”: Paulo Roberto Loyola Kuhlmann, Fortunato Pastore, Paulo Roberto de Albuquerque Bomfim, Selma Lúcia de Moura Gonzales e Francisco José Corrêa Martins, pela inspiração e pelo apoio constante.

Aos chefes militares, a quem estive subordinado ao longo desta caminhada, por terem permitido a realização deste autoaperfeiçoamento, possibilitando condições e apoio para tal.

Aos oficiais do Quadro de Estado-Maior do Exército que participaram da pesquisa, respondendo questionários e indicando fontes de consulta, pelo apoio e atenção ao meu trabalho. Aos oficiais da Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME), Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEEx). Dedicção especial aos seguintes oficiais: TC Thadeu Luiz Crespo Alves Negrão (ECEME), TC José Sirnando Cavalcante das Neves (EsAO); e TC Flavio Alvarenga Filho (EME).

Aos companheiros da caserna, oficiais da Seção de Ciência Sociais da Escola Preparatória de Cadetes do Exército: Cel Kyiota, Cel Afonso, TC Nogueira, TC Estevam, Maj Alberto, Cap Cláudia, Cap Feijó, Ten Resende e Ten Karen, pelo constante incentivo e pela troca de ideias construtivas. Um agradecimento especial ao TC Brandão, pelo apoio constante e pelas “dicas” sempre muito pertinentes.

Aos colegas Celso Salvador de Andrade, Maria da Graça Duarte Baroncelli, Danielle Baretta e Dark dos Santos Vieira, pela consultoria em inglês e espanhol.

À Adriana Siqueira, pela dedicação e o carinho com que realizou a correção de textos deste trabalho.

Aos meus familiares e demais amigos, pela torcida constante.

À minha querida esposa Luciana, pelo sacrifício de conciliar suas atividades profissionais com as tarefas “administrativas” de nosso lar, livrando-me, sempre que possível, de atividades extras, para que eu pudesse me dedicar aos estudos.

A todos que, de uma forma ou de outra, compartilharam comigo essa caminhada, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

MEDEIROS FILHO, Oscar. **Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e percepções militares na América do Sul**. 2010. 000 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

O presente estudo trata da dimensão militar do processo de integração regional na América do Sul. Com foco no papel das percepções das agências de defesa (exércitos nacionais), são analisadas possibilidades de tratamento cooperativo para questões de defesa e segurança na região. Do ponto de vista das Relações Internacionais, a América do Sul se constitui numa região historicamente marcada por um paradoxo: estabilidade externa e instabilidade interna. Com o processo de redemocratização nos anos 1980, cogitou-se o surgimento de uma comunidade de segurança pluralística na região. Ao longo das últimas décadas, porém, o processo de integração regional tem sido marcado pela coexistência de sinais de integração e de fragmentação e tem-se mostrado espacialmente irregular: ao mesmo tempo em que o Cone Sul emite sinais de aproximações estratégicas, persistem, especialmente no canto noroeste do subcontinente, antigas desconfianças e zonas potenciais de conflitos territoriais clássicos. Tendo esse cenário como pano de fundo, o trabalho busca testar evidências de mudanças de padrões culturais no Sistema Internacional e de alterações na identidade de agentes estatais. Para tal, possui um caráter interdisciplinar e plurimetodológico, numa abordagem que envolvesse diferentes campos do conhecimento: Ciência Política, Sociologia, Teoria das Relações Internacionais e Geografia Política. Adotando uma perspectiva construtivista, busca-se analisar o papel das percepções e das identidades no contexto regional sul-americano, tomando-se os militares como atores centrais. Os dados analisados se baseiam em fontes diversas: políticas de defesa; entrevistas realizadas com oficiais de países da região, questionários aplicados a oficiais e alunos de escolas militares do Exército Brasileiro em diferentes níveis de formação etc. Apesar de haver evidências de que as alterações geopolíticas ocorridas ao longo das últimas décadas contribuíram para diluir estoques de desconfiança, repercutindo positivamente na forma como os militares percebem o processo de cooperação regional, persistem na região fortes sinais de ameaça mútua, especialmente nos países andinos, o que caracteriza o dilema entre a dissuasão e a cooperação na América do Sul.

Palavras-Chave: América do Sul, Integração regional, Defesa, Segurança, percepções militares.

ABSTRACT

MEDEIROS FILHO, Oscar, **Between deterrence and cooperation: Security Policies and military perception in South America**. 2010. 000 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

The current study aims at the military dimension of regional integration process in South America. Focusing at the role of perceptions of the defense agencies (National Army) can have on such process, we analyze possibilities of cooperative treatment regarding defense and security in the region. From the point of view of International Relations, South America appears as a region historically marked by a paradox: external stability and internal instability. Having the democratization process in the 80s as a starting point, some authors have considered the South America as a region where a pluralistic security community starts to emerge. Throughout the last two decades, however, the process of regional integration has been marked by the coexistence of signs of integration and fragmentation. The process is also spatially irregular: while the Southern Cone shows signs of strategic approaches, persist, especially the northwest corner of the subcontinent, old suspicions and potential areas of territorial conflict. Taking this scenario as a background, the study seeks to test evidence of changes in cultural patterns in the International System and changes in the identity of State agents. This is an interdisciplinary and multi-methodological study and we used an approach that has involved different fields of knowledge: Political Science, Sociology, International Relations Theory and Political Geography. Adopting a constructivist perspective, we seek to analyze the role of perceptions and identities in the regional context, taking the military as central actors. The data analyzed are based on several sources of research: defense policy, interviews with officials from the region, questionnaires to officers and students from military schools of the Brazilian Army, etc. We conclude that there is evidence that, among the Southern Cone countries, the geopolitical changes which have occurred over the past decade have contributed to dilute stocks of mistrust, impacting positively on the military perceptions. However, the process of regional cooperation between Andean countries strong suspicions still remain. Such fact contributes to characterize the dilemma between deterrence and cooperation and affects the perception of the military in the region

Keywords: South America, regional integration, Defense, Security, military perceptions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.1 – Complexo da formação da identidade e das preferências	28
Figura 1.2 – Ameaças e movimentos de securitização	37
Figura 1.3 – Processo de securitização e dessecuritização	38
Figura 1.4 – Área de atuação das missões constabulares	42
Figura 1.5 – Setores de segurança: adaptação do modelo de Buzan (1991)	46
Figura 2.1 – Complexos regionais de segurança segundo Buzan	54
Figura 2.2 – As três tradições da Escola Inglesa	55
Figura 2.3 – O “leque” do padrão de relacionamento regional	55
Figura 2.4 – O espectro do grau de amizade	56
Figura 2.5 – Padrões de relacionamento	57
Figura 2.6 – Tipos de complexos regionais de segurança	58
Figura 2.7 – Mortes geradas por guerras (1945-2000)	62
Figura 2.8 – Mortes geradas pela violência – exceto guerras (Em 2002)	62
Figura 2.9 – Porções regionais da América do Sul	63
Figura 2.10 – Arcos da “estabilidade” e da “instabilidade” na América do Sul	65
Figura 2.11 – O Complexo Regional Sul-americano	66
Figura 2.12 – Os subcomplexos regionais na América do Sul	67
Figura 3.1 – Entroncamentos ferroviários (Brasil e Argentina – 1995)	77
Figura 5.1 – Grau de controle militar em relação e natureza das ameaças	109
Figura 5.2 – Responsabilidades civis e militares em Defesa.	114
Figura 6.1 – Símbolo da Fuerza de Paz Conjunta <i>Cruz del Sur</i>	126
Figura 6.2 – Ações externas do Exército Chileno	132
Figura 6.3 – Plano de modernização do Exército Chileno	133
Figura 7.1 – Localização das Bases Militares bolivianas	144
Figura 7.2 – Distintivo da <i>Fuerza de Despliegue Rápido</i>	149
Figura 7.3 – Fronteira entre Equador e Colômbia	152
Figura 7.4 – Detalhe do <i>banner</i> de entrada do site do Exército Venezuelano	158
Figura 9.1 – <i>Continuum</i> Guerreiro-Policial na América do Sul	186
Figura 9.2 – Grau de identidade regional x modelo de Força	189
Figura 9.3 – Quadrantes do “mapa da mentalidade militar”	190
Figura 9.4 – ECEME - “Mapa da mentalidade militar”	191
Figura 9.5 – EsAO - “Mapa da mentalidade militar”	192

Figura 9.6 – EsPCEEx - “Mapa da mentalidade militar”	192
Figura 9.7 – “Mapa da mentalidade militar”: comparativo dos valores médios.	193
Figura 9.8 – “Mapa da mentalidade” - Unesp	194

LISTA DE QUADROS , TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1.1 – Níveis de análise da relação agência-estrutura	26
Quadro 1.2 – Diferença entre defesa e segurança	44
Quadro 2.1 – As três tradições doutrinárias da Escola Inglesa	54
Quadro 7.1 – Número de pedidos de refúgio por ano	150
Quadro 9.1 – Atividades primordiais de cada exército sul-americano	186
Quadro 9.2 – Médias dos “mapas de mentalidade”	195
Tabela 4.1 - Gastos com defesa na região entre 1988-2007 (em % do PIB)	90
Gráfico 2.1 – Violência social no mundo	61
Gráfico 4.1 – Gasto médio com defesa na América do Sul entre 1988-2007 (% do PIB)	89
Gráfico 4.2 – Gastos com defesa por subregião entre 1988-2007 (em % do PIB)	90
Gráfico 4.3 – Efetivos dos Exércitos da América do Sul (1990-2008)	91
Gráfico 4.4 – Gastos com defesa no Cone Sul entre 1988-2007 (em % do PIB)	95
Gráfico 4.5 - Gastos com defesa na Amazônia entre 1988-2007 (em % do PIB)	99
Gráfico 4.6 - Gastos Militares de países da América do Sul (2007) – % do PIB	100
Gráfico 4.7 – Efetivos por Forças Armadas na América do Sul	101

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1 - Perspectivas Teóricas para o Estudo de Defesa e Segurança	23
1.1 Desafios teóricos para o estudo do tema defesa e segurança	24
1.2 A relação estrutura/agência	25
1.3 Defesa x segurança: análise teórica de conceitos confusos	38
1.4 Conclusões	48
Capítulo 2 - O complexo regional de segurança sul-americano	49
2.1 Segurança internacional: por um nível de análise regional	50
2.2 A geografia política sul-americana: aspectos gerais	60
2.3 Conclusão	67
Capítulo 3 - Ambiente geopolítico sul-americano	68
3.1 Antecedentes geopolíticos: breve histórico	69
3.2 Em busca de arquitetura de segurança para a América do Sul	78
3.3 Conclusão	85
Capítulo 4 - Arquiteturas de defesa: estruturas militares na América do Sul	86
4.1 Defesa e transição democrática na América do Sul	87
4.2 Estrutura militar na América do Sul	88
4.3 Reestruturação militar e novas missões	92
4.4 Estrutura atual de defesa na América do Sul	100
4.5 Conclusão	102
Capítulo 5 - Agências de defesa: a mentalidade e o papel político dos militares	103
5.1 Mentalidade militar: o que pensam os militares	104
5.2 Controle civil e autonomia militar: os exércitos como atores políticos	108
5.3 Diplomacia militar e integração regional	116
5.4 Conclusão	120

Capítulo 6 - Percepções das agências de defesa no Cone Sul	122
6.1 Percepções militares no Cone Sul	123
6.2 Conclusão	140
Capítulo 7 - Percepções das agências de defesa nos países andinos	141
7.1 Percepções militares nos países andinos	142
7.2 Conclusão	161
Capítulo 8 - Percepções das agências de defesa: análise do caso brasileiro	163
8.1 Percepção de ameaças	164
8.2 A integração regional sob a ótica militar brasileira	167
8.3 Modelo de força	174
8.4 Cenário geopolítico e percepções militares	177
8.5 Conclusão	178
Capítulo 9 - Percepções militares na América do Sul: um quadro geral	180
9.1 Percepções militares na América do Sul: análise comparativa	181
9.2 Percepções e caráter mutável das identidades	188
9.3 Conclusão	196
Conclusão	198
Referências	202
Anexos	
Anexo A – Questionário aplicado a oficiais de países da América do Sul.	214
Anexo B – Questionário aplicado a oficiais (EB) que serviram em países sul-americanos.	216
Anexo C – Questionário aplicado a oficiais do EB alunos de escolas militares.	219
Anexo D – Explicações complementares sobre o tratamento estatístico adotado.	223
Anexo E – Cálculo da amostragem para aplicação de questionário estruturado	224
Anexo F – Gráficos relativos ao questionário aplicado na ECEME	225
Anexo G – Gráficos relativos ao questionário aplicado na EsAO	229
Anexo H – Gráficos relativos ao questionário aplicado na EsPCEEx	233
Anexo I – Gráficos relativos ao questionário aplicado na Unesp-Franca	237

1. INTRODUÇÃO

Desde o período de consolidação e independência de seus Estados territoriais no século XIX¹, a América do Sul tem registrado um interessante contraste: enquanto as relações internacionais de seus países têm sido caracterizadas por uma relativa estabilidade, os ambientes domésticos têm sido marcados pelo alto grau de instabilidade política e violência social.

Tal peculiaridade torna complexa a análise do tema defesa e segurança na América do Sul. O fato de, desde o final da Segunda Guerra Mundial, excetuando-se alguns conflitos de pequena proporção², não ter havido guerra entre países sul-americanos, não quer dizer necessariamente que a região caminha para a formação de uma comunidade de segurança. Há em suas características geopolíticas fatores positivos e negativos que podem contribuir ou prejudicar o avanço do processo de integração regional.

A ausência de guerras que tem caracterizado o subcontinente parece ter origem menos em projetos intencionais coletivamente deliberados e mais em fatores estruturais (aspectos políticos, históricos e geográficos) que conduziram o conjunto de países sul-americanos a essa situação.

Dentre os fatores apontados como causas possíveis do padrão “anômalo” da América do Sul no Sistema Internacional, são citados a localização periférica do subcontinente em relação aos grandes conflitos mundiais; a incapacidade logística e as limitações para o uso dos instrumentos militares dos países da região em operações de caráter ofensivo (a ausência de guerra se daria não pela eficácia dissuasiva dos exércitos nacionais, mas, antes, pela incapacidade ofensiva dos oponentes); a “presença hegemônica” dos Estados Unidos como fator de estabilidade regional; e a fragilidade das estruturas institucionais dos Estados da região, o que acaba por gerar prioridade aos problemas domésticos (inimigo interno). Os dois últimos fatores estiveram fortemente vinculados às injunções da bipolaridade emergente na Guerra Fria e marcaram a opção dos militares da região pela doutrina de segurança nacional.

No que diz respeito ao último dos fatores apontados, vale destacar o papel central desempenhado pelos militares como agentes protagonistas na tomada de decisões sobre o uso da força bélica em cada Estado sul-americano, o que torna plausível atribuir a esses atores considerável grau de responsabilidade sobre a evolução da paz regional ao priorizarem as guerras internas em detrimento de conflitos interestatais (MARTIN, 2001: 75 e 86).

¹Diferentemente do cenário que predominou no século XX, o ambiente geopolítico do século XIX caracterizava a América do Sul como uma zona marcada por conflitos bélicos, tendo registrado entre 1816 a 1890 pelo menos 42 disputas militares (HOLSTI, 1996: 151).

² Dentre esses conflitos se destaca o enfrentamento entre Peru e Equador ocorrido em 1995, no qual, durante os 19 dias de combate, morreram aproximadamente 100 equatorianos e 400 peruanos (GALASTRI, 2005: 25-6).

Mais recentemente, com o processo de redemocratização na região a partir de meados dos anos 1980, alguns autores (HURRELL, 1998; RUDZIT, 2003) passaram a aceitar a possibilidade de se desenvolver na região, ainda que de forma tímida, um ambiente internacional adequado para o avanço de políticas cooperativas e surgimento de uma comunidade de segurança pluralística³, com implicações diretas sobre as políticas nacionais de defesa e segurança.

Em pesquisa anterior⁴, constatamos que, do ponto de vista estratégico-militar, a integração regional tem sido caracterizada pela distensão das relações de vizinhança e, em muitos casos, pela superação da competição baseada em uma geopolítica tradicional de orientação *hobbesiana*⁵, para a qual a relação Argentina – Brasil aparece como emblemática.

Ao longo das últimas décadas, porém, o processo de integração regional tem-se mostrado espacialmente irregular: ao mesmo tempo em que no Cone Sul emitem-se sinais de aproximações estratégicas, persistem entre outros países, especialmente no canto noroeste do subcontinente, antigas desconfianças e zonas potenciais de conflitos territoriais clássicos. Em tal ambiente, a percepção conspirativa ainda serve de bússola às decisões militares, sugerindo, de forma recorrente, a ideia de corrida armamentista no subcontinente. A instabilidade política do canto noroeste do subcontinente tem-se constituído forte pretexto para a manutenção da perspectiva clássica de defesa territorial entre os militares da região. Essa porção do subcontinente constitui o chamado “arco da instabilidade” e é formado por países que enfrentam instabilidades políticas provocadas pela forte presença norte-americana e pela presença de grupos insurgentes na região.

A relação entre os países sul-americanos tem sido marcada, portanto, pela coexistência de sinais de integração e de fragmentação regional. A ampliação do contato entre os países não necessariamente os tem tornado mais seguros. Especialmente em áreas de fronteira, o crescimento da circulação e a construção de “portas” para a cooperação regional, paradoxalmente, ampliaram e potencializaram a passagem de ameaças transnacionais (redes regionais de narcotráfico, sequestro, tráfico de armas etc) em grande parte através de vias clandestinas. A ampliação das preocupações com questões de segurança transnacional constitui

³Deutsch distingue dois tipos de comunidade: *comunidade pluralística de segurança* e *comunidade política amalgamada*. “Se a principal meta da integração for não apenas a preservação da paz entre as unidades políticas integradas, mas também a obtenção de maior poder para fins gerais ou específicos, ou a obtenção de uma identidade funcional comum, ou uma combinação de tudo isso, então é provável que uma *comunidade política amalgamada*, com um governo comum, seja a ideal. Se o objetivo principal for a paz, então é possível que uma *comunidade pluralística de segurança* seja eficiente e, de fato, mais fácil de alcançar.” (DEUTSCH, 1982, p. 269)

⁴ MEDEIROS FILHO, Oscar. *Cenários geopolíticos e emprego das Forças Armadas na América do Sul*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2005.

⁵ Apesar da relativa ausência de conflitos entre países sul-americanos, a percepção predominante entre os militares da região era marcada pela desconfiança mútua e pela ideia de que qualquer vizinho poderia se converter, a qualquer momento, em inimigo. Essa postura refletia um traço da mentalidade militar baseada no pensamento de Thomas Hobbes, segundo o qual a natureza humana é essencialmente má.

demanda para o tratamento compartilhado das ameaças e tende a abrir caminho para a harmonização de políticas de segurança “na fronteira”, criando condições favoráveis para os surgimento de instituições e redes de governança entre os países da região.

Tal fenômeno suscita, porém, algumas dúvidas: até que ponto e como é possível para o governos da região tratar de ameaças que possuem origem fora de seu território nacional? Em que medida as novas demandas transnacionais de segurança possuem relevância necessária para estimular o desenvolvimento de uma arquitetura de segurança compartilhada na América do Sul? Quais são os instrumentos mais adequados para o tratamento desses problemas? Até que ponto as Forças Armadas devem se envolver em questões ligadas ao crime transnacional?

O caráter transnacional do crime organizado tem contribuído, portanto, para complicar o cenário regional. Em áreas de fronteira, problemas de defesa nacional e de segurança pública se misturam, podendo conduzir a uma situação em que problemas de segurança (crimes) sejam percebidos como questões de defesa (guerras).

As mudanças na geografia política regional, a permanência de desconfianças geopolíticas⁶ e a natureza transnacional dessas “novas ameaças”⁷ constituem fatores de complicação para os *decision makers* e ajudam a configurar um ambiente regional notadamente marcado pela indefinição das ameaças.

Uma leitura preliminar dos discursos dos atores da política externa aponta para uma complexa e simultânea convivência entre diferentes perspectivas que variam entre a cooperação e a dissuasão (projeção de poder). *“A falta de clareza em relação a estes dois aspectos acarreta dificuldades tanto para a justeza das condições de defesa de cada país, como também adia as possibilidades de aprofundamento de mecanismos regionais de cooperação em defesa”* (SOARES; OLIVEIRA, 2007: 284). Tal convivência tende a gerar ambiguidades entre os *decision makers* e complica as tentativas de formulação de políticas de defesa e de segurança.

⁶ Entendemos geopolítica como o campo do saber voltado para a produção de políticas territoriais a partir da análise de fatores geográficos. Na sua linguagem clássica, sob uma perspectiva realista e *hobbesiana*, a geopolítica é entendida como um instrumento de poder dos Estados. Sob essa linguagem, os aspectos naturais (posição, recursos minerais, clima etc) e demográficos (densidade, distribuição etc) recebem grande destaque. Mais recentemente, a geopolítica tem sido desenvolvida a partir de uma abordagem multidimensional de poder, que procura considerar novos atores nas relações entre unidades políticas.

⁷ Denominamos “novas ameaças” ao conjunto de preocupações que, especialmente pelo seu caráter transnacional, representam sérios desafios à segurança dos Estados. São ameaças que, justamente pelo fato de não partirem de um ator político, mas de vulnerabilidades presentes na própria estrutura social, não pedem necessariamente soluções militares. Para os fins do presente trabalho, merecem destaque os crimes relacionados ao tráfico internacional de drogas e armas.

2. PROBLEMA, HIPÓTESE E OBJETIVO

O presente estudo trata da dimensão militar do processo de integração regional na América do Sul. Com foco no papel das percepções das agências de defesa (exércitos nacionais), serão analisadas possibilidades de tratamento cooperativo para questões de defesa e segurança compartilhadas entre os países da região. Busca-se, portanto, mapear as percepções dos agentes de defesa de países sul-americanos sobre a viabilidade do processo de integração regional em sua dimensão militar. Do ponto de vista teórico, o trabalho visa testar evidências de mudanças de padrões culturais no Sistema Internacional e de alterações na identidade de agentes estatais. Interessa-nos, assim, analisar qual o grau do impacto das mudanças recentes na geografia política da região (redemocratização, controle militar pelos civis, criação de um organismo regional de defesa) sobre a percepção militar e, conseqüentemente, de que maneira isso pode ter influência sobre as missões e estruturas de defesa dos países sul-americanos.

Até recentemente, a temática defesa esteve ausente do leque de decisões acordadas pelos organismos regionais⁸. Até então, a cooperação no campo da defesa era conduzida, com relativo grau de autonomia, por suas próprias estruturas militares⁹ e restringia-se quase sempre à realização de exercício conjuntos e a acordos bilaterais entre Estados-Maiores.

Apesar da criação de ministérios de defesa, do controle civil sobre os militares e do esforço de adaptação destes às regras democráticas, o fato é que as estruturas militares dos países da região dispõem de uma considerável autonomia para a formulação de sua políticas setoriais (GAITÁN, 2007: 24-5). Há um conjunto de explicações para isso. Uma delas é o desinteresse que o tema defesa provoca entre classe política, não só no subcontinente, mas na América Latina como um todo. David Pion-Berlin e Harold Trinkunas (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007) apresentam três fatores para o reduzido desinteresse do tema no debate público: 1) a precariedade das estruturas de defesa tornam os militares da região uma ameaça maior aos seus próprios governos que a países vizinhos (a preocupação da classe política não seria relativo ao emprego da estrutura militar como fator de política externa, mas, antes, controlar o poder militar

⁸A reunião dos ministros de defesa dos países que integram a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, em 2006, e a criação do Conselho de Defesa Sul-americano, em 2008, inauguram uma nova fase de “diplomacia militar”, mais abrangente e institucionalizada.

⁹Para Felix Martin (MARTIN, 2001: 77), “A análise da história política da América do Sul nos últimos sessenta anos revela que a instituição militar foi capaz de tomar decisões e desenvolver ações políticas independentes, em particular a de declarar a guerra. Dois são os fatores que propiciaram ao setor militar tal grau de autonomia (...). Em primeiro lugar, a instabilidade política e as convulsões sociais fizeram com que a história política destes países seja muito fragmentária. (...) Em segundo lugar, as instituições governamentais em regime democráticos têm sido tradicionalmente frágeis e carentes de consenso geral acerca das regras apropriadas para processar os conflitos internos. Portanto, a debilidade institucional na América do Sul derivou em uma organização política não preparada para satisfazer as demandas políticas do momento. Com estes elementos, a instituição castrense se mostra como o único setor que possui suficiente força de organização institucional capaz de enfrentar a instabilidade social, econômica e política da época.”

para evitar golpes de Estado); 2) a situação geográfica periférica aos grandes conflitos mundiais e de relativa paz; 3) os reduzidos ganhos eleitorais gerados pelo tema na região.

Além disso, a especialização funcional (administração da violência legítima) acaba conferindo às agências de defesa considerável grau de autonomia *consentida* para a auto-definição de suas missões e estrutura organizacional. Como consequência, as estruturas institucionais de tomada de decisão nos ministérios da defesa são, em boa medida, controladas pela ingerência militar, reflexo em parte da falta de funcionários preparados ou com conhecimento necessário para assumir as tarefas próprias deste ministério¹⁰. Tal peculiaridade acaba por garantir a esses agentes posição de destaque em fóruns de discussão e elaboração de políticas de defesa. Cabe analisar em que medida as percepções militares, considerando-se o seu relativo grau de autonomia institucional e a natureza das novas ameaças transnacionais, apontam para ações cooperativas ou conflitivas no tratamento dos chamados novos temas de segurança.

Partindo do pressuposto de que as agências de defesa dos países sul-americanos possuem relativo grau de autonomia e percepções muito particulares sobre segurança e defesa nacional, consideramos a hipótese de que coexistem, no atual modelo de mentalidade militar regional, elementos de identidade diametralmente opostos que tornam ambíguo e inseguro o tratamento de políticas cooperativas sobre a temática defesa e segurança. Se por um lado há sinais positivos no que diz respeito ao padrão de amizade e confiança entre os militares sul-americanos (grande número de exercícios militares conjuntos, intercâmbio em áreas de formação, experiências conjuntas em missões de paz etc), que apontam para iniciativas cooperativas, como a criação do Conselho de Defesa Sul-americano, por outro lado, o fato é que a desconfiança do vizinho permanece um dos traços centrais da percepção militar, marcada pela instabilidade política de muitos países e por questões estratégicas e de disputa do poder.

Instala-se, portanto, o seguinte dilema: “dissuasão x cooperação”. Tal paradoxo acarreta dificuldades tanto para o planejamento das condições de defesa de cada país, como também tende a adiar as possibilidades de aprofundamento de mecanismos regionais de cooperação em defesa.

Interessa-nos saber em que medida persistem as desconfianças mútuas que tradicionalmente caracterizaram o ambiente geopolítico regional e, ao mesmo tempo, identificar o impacto das novas ameaças no pensamento militar regional.

¹⁰ Como exemplo disto, é interessante destacar que na VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas, realizada 2003, na Nicarágua, dos 25 chefes de delegação que participaram da reunião preparatória, 19 eram militares (GAITÁN, 2007: 22).

Não é difícil concluir que, ao serem postos como autores de suas políticas, os militares tendem a ser, por formação¹¹, resistentes a políticas compartilhadas de segurança entre vizinhos. Um exemplo de obstáculo ao processo de cooperação regional é o próprio caráter dissuasório das atuais políticas de defesa dos países da região, pois enquanto a ideia de cooperação reside na sinceridade e na confiabilidade, a dissuasão repousa na desconfiança e por um temor ao potencial adversário (SOARES; OLIVEIRA, 2007: 290). Dessa forma, a mentalidade militar continua, em boa medida, baseada no primado do Estado-Nacional (HUNTINGTON, 1996), orientada para ameaças tradicionais, onde o vizinho continua a ser uma ameaça latente e constitui fator negativo para o processo de integração regional.

Por outro lado, o caráter transnacional das “novas” ameaças sugere alterações na estrutura de percepção militar e, conseqüentemente, a possibilidade do desenvolvimento de instrumentos militares cooperativos, dentro de uma lógica segundo a qual, se os países da região já compartilham ameaças, seria racional compartilhar também as soluções. Nesse caso, nossa hipótese é a de que a proliferação de novas ameaças, por sua própria natureza, de caráter eminentemente transnacional, repercute diretamente sobre a reestruturação das Forças Armadas e tende a reforçar a aproximação doutrinária entre os militares da região, contribuindo assim para o processo de integração regional.

Nesse sentido, buscaremos também testar uma hipótese secundária, segundo a qual sinais de mudanças na identidade militar estariam se originando de alterações estruturais ocorridas na geopolítica regional das últimas décadas. Tais sinais estariam sendo incorporadas às doutrinas militares e poderiam contribuir para uma percepção mais positiva sobre a cooperação regional.

A combinação das questões apresentadas acima aponta para o problema central do nosso trabalho: considerar a percepção dos agentes de defesa a respeito dos limites da cooperação regional no campo da segurança e da permanência de visões geopolíticas de relações de poder entre os países sul-americanos, como uma variável relevante para a compreensão de políticas cooperativas de defesa e segurança na região.

Dito de que trata o presente trabalho, diremos agora do que ele não trata. Não se pretende aqui realizar uma análise do processo de tomada de decisão e do papel desempenhado pelos *decision-makers* na elaboração de políticas públicas, nem será nossa pretensão determinar o quanto de fato percepções impactam nesses processos. Reconhecemos que tal desafio se torna inviável pela pouca (se não nula) probabilidade de comprovação empírica. . O papel jogado pelas

¹¹ Para Samuel Huntington (HUNTINGTON, 1996), um dos principais traços da mentalidade militar é o “primado do Estado-Nação.”

agências de defesa no processo decisório propriamente dito, portanto, merece um estudo à parte e como tal não será foco do presente trabalho.

3. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

O presente trabalho tem um caráter interdisciplinar e plurimetodológico. Os objetivos propostos nesta pesquisa não seriam conquistados sem o desenvolvimento de uma abordagem que envolvesse diferentes campos do conhecimento que, apesar das fronteiras que os tornam distintos, são complementares e permeáveis entre si: Ciência Política, Sociologia, Teoria das Relações Internacionais e Geografia Política. No campo das Relações Internacionais procurou-se adotar algumas ideias que, independentemente do “rótulo” usado por seus autores (*“Escola Inglesa”*, *“Escola de Copenhague”* e *“Construtivismo”*), parecem bastante adequadas ao contexto sul-americano, como “sociedade internacional”, “complexos regionais de segurança”, “comunidade de segurança”, dentre outras.

Procurou-se também, adotar uma perspectiva multidimensional de *segurança*, envolvendo uma diversidade de escalas (do nível internacional ao nível individual) e de setores (de questões econômicas a questões ambientais), de modo que, a partir de um conceito alargado, fosse possível considerar um conjunto de “novas” ameaças de caráter difuso e imprevisível, percebidas no nível de atores não-estatais e que constituem “ameaças não-territoriais”.

A perspectiva teórica aqui adotada coloca relevância sobre o papel das ideias na formulação de preferências em relação aos temas defesa e segurança. Busca-se aqui compreender o papel desempenhado pelos agentes militares como “securitizadores”¹² historicamente privilegiados no setor político-militar dos países da região, considerando, de um lado, as percepções das agências (interesses, visão de mundo, autonomia) e, de outro, questões estruturais que compõem as características da geografia política regional.

Sobre a perspectiva teórica adotada, uma última observação. Assim como tem acontecido com outros trabalhos dessa natureza, a abordagem utilizada neste trabalho é menos positivista – cuja tarefa principal seria testar a capacidade de uma determinada teoria para explicar o comportamento dos atores sociais – e mais 'interpretativa', cujo objetivo é interpretar o significado que os atores sociais atribuem às suas próprias ações (MARQUES, 2007: 25).

¹²Alguns estudiosos têm definido o campo da segurança como parte de um processo de construção social ao que eles denominam securitização. De acordo com essa proposta, uma questão pública torna-se securitizada quando o discurso dos agentes “securitizadores” – de acordo com a sua percepção da realidade – encontra justificativa necessária para que um determinado tema, pelo risco que ele representa, necessita de medidas extraordinárias e de um *status* especial, o que sugere ações para além dos procedimentos políticos normais (BUZAN, WAEVER & WILDE, 1998: 25-30).

- **Recorte espacial e temporal**

Estudaremos os países sul-americanos, com exceção de Guiana, Suriname e Guiana Francesa¹³. Nosso recorte temporal inclui o período compreendido entre o início da chamada “segunda onda do regionalismo”¹⁴, em meados dos anos 1980, até a assinatura do Conselho Sul-americano de Defesa (CDS) em dezembro de 2008. O início desse período coincide com o avanço do processo de redemocratização da maioria dos países sul-americanos. O final do recorte temporal corresponde ao início da institucionalização da dimensão militar do processo de integração regional no subcontinente.

- **Pesquisa documental e de campo: universo pesquisado**

As fontes pesquisadas podem ser divididas em quatro grupos: a) Políticas de Defesa; b) Entrevista realizada com Oficiais de Estado-Maior dos países da região (a maioria cursando a Escola de Comando e Estado-Maior no Brasil); c) Questionários aplicados a Oficiais de Estado-Maior do Exército Brasileiro que serviram em países da América do Sul; e d) Questionário estruturado aplicado a alunos de escolas militares do Exército Brasileiro em diferentes níveis (Formação – EsPCEx; Aperfeiçoamento – EsAO; Estado-Maior – ECEME). Além disso foram analisados “artigos científicos” publicados pelos Centros de Estudos Estratégicos dos exércitos nacionais e teses referentes aos cursos de Comando e Estado-Maior e de Altos Estudos Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME). O critério de escolha de oficiais de Estado-Maior se deve a alguns fatores. Primeiro, os oficiais de Estado-Maior constituem a elite de uma burocracia militar e formam um universo coeso, com relativo grau de coerência interna, o que nos permite atingir os critérios de homogeneidade e generalização. Segundo, esses militares serão os futuros candidatos a generais – e portanto comandantes – de suas forças. Partimos, portanto, da premissa de que a análise das respostas do oficiais entrevistados nos permitirá delinear aspectos fundamentais do pensamento militar desses países, uma vez que a padronização de condutas é uma das características marcantes das instituições militares (SOARES, 2006: 55).

¹³ Em relação aos dois primeiros, a fragilidade das estruturas de defesa e o reduzido histórico de contato com os demais países sul-americanos, em boa medida, por questões culturais, nos levaram à conclusão de que a adoção desses países não traria muita contribuição ao trabalho aqui proposto. Além dos fatores já citados, não incluímos a Guiana Francesa por não se tratar de um país independente.

¹⁴ Entendemos regionalismo como o processo de construção de regiões em escala internacional (formação de blocos regionais) que ganhou força a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Divide-se esse processo em duas “ondas”. A primeira (entre 1945 e 1985) envolveria instituições de segurança, tais como a OEA, OTAN e Pacto de Varsóvia, e instituições de natureza econômica, como no caso europeu. A segunda onda (pós1985) coincide com o fim da Guerra Fria e o início do chamado processo de Globalização, abrangendo, ainda que de maneira diferenciada, todas as partes do globo. Foi esse o contexto responsável pela proliferação de acordos internacionais, especialmente voltados para o campo econômico, como o Mercosul.

A pesquisa de campo envolveu três diferentes técnicas, cada uma aplicada a universos diferentes.

a) Entrevista:

Considerando que os métodos qualitativos são especialmente adequados para a apreensão da complexidade dos fenômenos sociais, realizamos entrevistas (Anexo A) com oficiais de Estado-Maior de países sul-americanos. Inicialmente, por meio de contatos preliminares com esses oficiais, foi realizada uma série de entrevistas informais, especialmente com oficiais da Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai e Peru, que serviram de base para a elaboração do roteiro final de entrevistas. Em agosto de 2009 foram realizadas visitas à ECEME para entrevista com os oficiais de países sul-americanos que estão naquela Escola realizando curso (Oficiais das Nações Amigas - ONAs) ou como instrutores (OINAs). Ao todo foram realizadas 8 (oito) entrevistas entre militares da Argentina, Bolívia, Chile, Equador, Peru, Paraguai e Uruguai.

b) Aplicação de questionários semiestruturados:

Foram aplicados questionários semiestruturados, via e-mail, a oficiais brasileiros que serviram em países da América do Sul nas funções de adido ou de aluno/instrutor de Escolas de Comando e Estado-Maior¹⁵ (Anexo B).

c) Aplicação de questionários estruturados:

Foram aplicados questionários estruturados tendo como público alvo¹⁶ oficiais-alunos de escolas militares do Exército Brasileiro em diferentes níveis. O objetivo desse levantamento foi obter dados quantitativos visando mapear, em um plano cartesiano, o que denominamos “mapa do pensamento militar”. O mesmo questionário foi aplicado a alunos de Relações Internacionais da Unesp – Franca, constituindo um “grupo-controle”.

● **Análise dos dados**

Os dados empíricos dessa pesquisa serão tratados a partir do capítulo 6. Buscou-se, para a análise desses dados, utilizar a técnica de “triangulação” (TRIVINÕS, 1987), através da qual se estabelece um constante diálogo entre os dados coletados, tentando aproximar teoria de realidade. Dado ser impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social sem seus significados culturais e sem suas vinculações com uma macrorrealidade social, buscaremos

¹⁵Há um interessante intercâmbio entre as Escolas de Comando e Estado-Maior dos países sul-americanos, que obedece à seguinte regra: o oficial designado para realizar o intercâmbio permanece na Escola por dois anos. No primeiro ano ele é considerado aluno. No segundo, instrutor.

¹⁶Originalmente, o público alvo da pesquisa era composto por alunos de Escolas de Comando e Estado-Maior de três países sul-americanos: Argentina, Colômbia e Peru. Devido à condição de militar do autor desta pesquisa, os questionários deveriam ser enviados às Escolas de Comando desses países via “canal de comando” (protocolo militar). O pedido foi feito oficialmente em fevereiro de 2009, mas, infelizmente, foi negado, “por conter temas sensíveis”, conforme e-mail recebido do Estado-Maior do Exército (Mensagem recebida por oscarfilho@usp.br em 28 de outubro de 2009).

relacionar as peculiaridades do contexto regional sul-americano com as diferentes fontes de pesquisa (entrevistas, questionários e análise de conteúdo dos documentos coletados). Tendo como ponto de partida a percepção dos oficiais dos exércitos nacionais, a técnica da triangulação aqui proposta deverá perpassar os processos e produtos relacionados aos sujeitos, ao meio onde esses sujeitos se enquadram e à estrutura social e política onde eles estão inseridos, conforme esquema abaixo.

- **Um desafio extra**

Talvez o maior dos desafios deste trabalho diz respeito à condição do autor como militar¹⁷ em uma pesquisa cujo objeto de estudo refere-se às “percepções militares”. À primeira vista, a aproximação do pesquisador de seu objeto de estudo apresenta algumas vantagens, como por exemplo: pode facilitar o acesso a dados interessantes, permite, no caso da presente pesquisa, uma melhor confluência de linguagens (militares e acadêmicas) necessária ao desenvolvimento do projeto etc. Há, porém, que se manter uma vigilância constante para que sua pesquisa não sofra um processo de *institucionalização*.

Além disso, o fato de assumir uma postura de observador participante, refletindo sobre sua própria profissão, coloca o autor diante de um complexo desafio. Nesse sentido, compartilho das mesmas sensações de um outro colega militar-acadêmico:

(...) a busca de tentar estruturar-se como um observador participante, considerando a complexidade de analisar crítica e imparcialmente seu próprio

¹⁷ O autor é oficial do Quadro Complementar do Exército Brasileiro, atualmente no posto de Capitão.

grupo, sem cumprir o triste papel de ser um representante dos interesses da força militar fantasiado de acadêmico, já que a cultura do grupo estava incutida no observador; ou de cair no extremo de tornar-se o alter ego da força militar, criticando-a impunemente (KUHLMANN, 2007: 12-3).

4. ESTRUTURA DA TESE

A presente tese divide-se em nove capítulos. No primeiro busca-se analisar alguns aspectos teóricos que fundamentarão os tópicos estudados ao longo do trabalho. Temas como a relação agência/estrutura, significado de segurança e defesa, securitização, dentre outros, serão abordados de forma contextualizada com o problema de pesquisa: as percepções dos militares e o processo de cooperação regional na América do Sul.

No segundo capítulo, serão analisados, sob uma perspectiva regional, aspectos de defesa e segurança que caracterizam a América do Sul. Para isso, descreveremos as principais características da geografia política sul-americana, sugerindo uma proposta de divisão regional com base no grau de integração e cooperação entre os países. Utilizando aportes teóricos da Escola de Copenhague e do Construtivismo, buscaremos situar o subcontinente como um peculiar “complexo regional de segurança”, marcado por um paradoxo central: a ausência de guerras formais, por um lado, e o elevado nível de violência social, por outro.

Analisaremos no terceiro capítulo os aspectos geopolíticos que envolvem a relação entre os países sul-americanos, considerando-se fatores estruturais e históricos que têm contribuído para moldar o comportamento dos Estados na região. Para tal, será realizado um breve histórico do processo de integração regional sul-americano em diferentes períodos, desde a “contenção” dos anos 1970 até o processo de institucionalização de uma arquitetura de segurança para a América do Sul, consolidada em dezembro de 2008 com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

O quarto capítulo tratará dos aspectos relativos à estrutura de Defesa dos países da América do Sul, tais como quantitativos militares, gastos com defesa, missões e reestruturações militares, destacando os desafios de defesa impostos aos novos governos civis durante o período da transição democrática na região.

O quinto capítulo destina-se a caracterizar as “agências de defesa”, desvelando aspectos da mentalidade militar, as relações cívico-militares e o papel desses agentes na política externa. Será destacado o fato de que, além de dispor de uma considerável autonomia autárquica, os militares da região constituem atores privilegiados na elaboração de políticas de defesa e na condução deste tema na política externa (“diplomacia militar”).

Com base nos dados da pesquisa empírica, os capítulos 6, 7 e 8 tratarão das percepções das agências de defesa dos países sul-americanos. Buscaremos mapear a percepção militar na região, tendo como tema central o atual cenário geopolítico regional, a possibilidade (ou não) de avanço no processo de integração regional e o “modelo de força” pensado em cada país. No capítulo 6 serão analisados países do Cone Sul (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai) e no capítulo 7, os países andinos: (Bolívia., Colômbia, Equador, Peru e Venezuela).

Pela importância histórica e geopolítica que possui na região, o Brasil será analisado à parte, no capítulo 8. Como fonte de consulta, foram analisados textos produzidos por oficiais do Estado-Maior do Exército Brasileiro e que tratam do tema no período pesquisado (1985 a 2008), incluindo teses referentes aos cursos de Comando e Estado-Maior e de Altos Estudos Militares da ECEME, políticas oficiais relativas ao tema e dados obtidos em uma aplicação de questionário nas escolas de formação de oficiais do Exército Brasileiro em três diferentes níveis (formação, aperfeiçoamento e de comando).

Por fim, o último capítulo apresentará um quadro comparativo dos dados apurados entre os países da América do Sul, buscando enquadrá-los nas perspectivas teóricas adotadas neste trabalho. Além disso, serão sugeridas algumas evidências do caráter mutável na identidade militar, tendo como base uma proposta de “mapa da mentalidade militar” para o caso brasileiro.

CAPÍTULO 1

Perspectivas Teóricas para o Estudo de Defesa e Segurança

Neste primeiro capítulo nos propomos a analisar alguns aspectos teóricos que fundamentarão os tópicos estudados no presente trabalho. Temas como a relação agência/estrutura, significado de segurança e defesa, securitização, dentre outros, serão abordados de forma contextualizada com os elementos centrais do nosso problema de pesquisa: as percepções dos militares e o processo de cooperação regional na América do Sul. Os aportes teóricos utilizados se referem, principalmente, às abordagens construtivistas desenvolvidas por Alexander Wendt e às contribuições da chamada Escola de Copenhague, especialmente aos trabalhos de Barry Buzan.

1.1 DESAFIOS TEÓRICOS PARA O ESTUDO DO TEMA DEFESA E SEGURANÇA

O presente trabalho busca analisar o significado de defesa e segurança na América do Sul, considerando-se o papel das percepções militares na região. Como tal, reveste-se, necessariamente, de um caráter interdisciplinar e plurimetodológico. Nessa empreitada, enveredando por entre fronteiras de diferentes campos disciplinares (Ciência Política, Relações Internacionais, Sociologia etc), nos deparamos com alguns desafios teóricos que precisam ser enfrentados. Faremos isso especialmente neste primeiro capítulo.

Duas questões teóricas merecem destaque especial: a relação agência/estrutura e o significado do conjunto defesa/segurança. A análise de cada um dos problemas agora propostos comporá uma seção do presente capítulo. Na primeira discutiremos o problema teórico que envolve o estudo da relação entre estrutura e agência. Considerando ambas como mutuamente determinantes, advogaremos a importância da análise dos componentes subjetivos das agências de defesa¹⁸ para o estudo do processo de integração regional na América do Sul. Essa análise envolve a busca do entendimento sobre o processo de construção de preferências a partir da percepção que os agentes possuem de sua realidade vivida.

Na segunda seção, analisaremos os conceitos de defesa e segurança, considerando-se a natureza multidimensional deste último. Nas últimas décadas, o caráter transnacional das chamadas “novas ameaças” tem contribuído para diluir a distinção tradicional entre segurança como estado e defesa como atos concretos, oriunda da doutrina de segurança nacional das Escolas Superiores de Guerra e ainda muito utilizada em políticas de defesa no subcontinente. Faz-se necessário, portanto, repensar esses conceitos, considerando o caráter transnacional das ameaças, de um lado, e, de outro, a permanência de políticas de poder entre Estados soberanos.

Tendo como foco percepções, o trabalho agora proposto envolve um conjunto de conceitos e temas com forte componente ideacional. Ao privilegiar a análise das percepções militares sobre o processo de integração regional, nos aproximamos necessariamente de uma abordagem construtivista das Relações Internacionais, onde são destacados o papel político de elementos identitários e os aspectos cognitivos na construção social da realidade internacional. Não se trata aqui de uma filiação direta ao Construtivismo, mas de reconhecer nesta abordagem ferramentas teóricas importantes para o estudo do objeto em pauta. Assim, especialmente no que se refere aos temas do primeiro capítulo, adotaremos alguns aportes teóricos da Teoria Social

¹⁸No presente trabalho, “agências de defesa” correspondem ao conjunto de atores que constituem a elite das burocracias militares, mais especificamente os oficiais de Estado-Maior dos exércitos nacionais. Dedicaremos um capítulo inteiro (Capítulo 5) para análise pormenorizada dessas agências nos países da América do Sul.

aplicados às Relações Internacionais. Dentre esses aportes, destacaremos o conceito de construtivista de “securitização”, buscando contextualizar o papel dos exércitos nacionais como atores privilegiados no que se refere à agenda regional de segurança e defesa.

1.2 A RELAÇÃO ESTRUTURA/AGÊNCIA

Nosso primeiro desafio teórico nos aproxima do campo da Teoria Social e diz respeito à relação entre agência e estrutura. A relação entre a ação do agente e sua “capacidade transformadora”, de um lado, e os constrangimentos da estrutura de outro, é um fenômeno elementar para as Ciências Sociais (GIDDENS, 2001: 33).

A pergunta central do presente trabalho possui relação direta com o problema agência/estrutura. Considerando-se primeiramente o relativo grau de autonomia institucional das burocracias militares (agências¹⁹) e, em segunda instância, o processo de democratização e de ampliação das ameaças transnacionais (estrutura), pergunta-se: em que medida as novas demandas transnacionais de segurança impactam as identidades e as preferências das burocracias militares a ponto de estimular (ou não) o desenvolvimento de uma arquitetura de segurança cooperativa na América do Sul? Em outras palavras, busca-se aqui analisar os mecanismos pelos quais o pensamento militar (identidade, interesses e preferências) influencia a estrutura social que envolve o contexto regional sul-americano e, inversamente, é influenciado dialeticamente por essa mesma estrutura.

A ampliação do escopo do significado de segurança – a ponto de “novas ameaças”, como crime organizado e meio ambiente serem encaradas como questões militares pelos exércitos nacionais – e, ao mesmo tempo, a manutenção de antigas desconfianças entre países da região são fatores que apontam para um cenário complexo, onde elementos estruturantes (contexto internacional) parecem afetar as percepções das agências dos Estados, mas ao mesmo tempo são afetadas pelo comportamento destas.

Para os propósitos do presente trabalho, adotaremos a perspectiva teórica de acordo com a qual agente e estrutura são mutuamente constituídos. Tal perspectiva encontra fundamentos na

¹⁹ Autores construtivistas como Alexander Wendt (1999), por exemplo, utilizam os Estados como atores unitários e, portanto, como agências por excelência nas Relações Internacionais. No nosso caso, essa perspectiva não será adotada. Privilegiaremos a noção de que, antes de ser um ator racional, o Estado constitui um conjunto de racionalidades oriundas de suas diferentes agências burocráticas.

teoria da estruturação de Anthony Giddens²⁰ aplicada às Relações Internacionais (MESSARI, 2002: 176).

A perspectiva dialética, pela qual toda agência é condicionada e toda estrutura é resultado da ação das agências, constitui uma das premissas básicas do Construtivismo. A abordagem aqui adotada privilegiará, portanto, a relação dialética entre o agente (*locus* da capacidade de ação) e os fatores estruturais que condicionam seu comportamento. Tal postura sugere o enfrentamento de mais um elemento complicador: a opção pelo nível de análise mais relevante.

Dependendo do nível de análise desejado, um fenômeno social pode constituir uma estrutura²¹ (aqui entendida como um conjunto de ideias que organiza as ações dos agentes) ou uma agência (*locus* da ação). Contextualizando nosso caso, perceberemos que os exércitos nacionais, enquanto organizações burocráticas, podem ocupar papel de agência (como ator importante da estrutura do Estado) ou estrutura (como organização social complexa, com elevado grau de coesão e relativa autonomia institucional, capaz de moldar a mentalidade de seus membros). Tal situação sugere dois níveis de análise²²:

Nível de análise	Agência	Estrutura
Individual	Oficiais de Estado-Maior	Mentalidade militar
Coletiva	Exército (organização burocrática)	Estrutura social do Sistema Internacional ²³

Quadro 1.1 – Níveis de análise da relação agência-estrutura

No primeiro caso entendem-se por agentes os oficiais de Estado-Maior e como estrutura social, a instituição militar da qual eles fazem parte. No segundo caso, os exércitos ocupam o

²⁰ Segundo Alexander Wendt, “*Struturation theory, then, conceptualizes agents and structures as mutually constitutive yet ontologically distinct entities. Each is in some sense an effect of the intended and unintended consequences of human action, just as those actions presuppose or are mediated by an irreducible structural context. This understanding of the agent-structure relationship is made possible by conceptualizing each from the start as ontologically dependent upon the other, by conceptualizing agents in terms of the internal relations that define them as such, and by conceptualizing social structures as existing only through the medium of the agents and practices that they constitute. This is what Giddens means by the 'duality of structure', that 'the structural properties of social systems are both the medium and outcome of the practices which constitute those systems'.*” (WENDT, 1987: 360-1).

²¹ As interações entre Estados são determinadas pelas crenças e expectativas mútuas, constituídas em grande medida por estruturas sociais, não que isso signifique irrelevância dos aspectos materiais (WENDT, 1999:20).

²² Entendida como *locus* da capacidade de ação, a ideia de agência pode envolver pelo menos três diferentes níveis de análise: coletivo (organizações), individual (pessoas) e sub-individual (mecanismos do inconsciente, por exemplo). (Anotação em sala de aula a partir de frase do Professor Adrian Gurza).

²³ Alexander Wendt sugere três diferentes “culturas” que determinam o padrão de estrutura social do sistema internacional: *Hobbesiana*, *Lockeana* e *Kantiana* (WENDT, 1999: 20). Tratando estas culturas como tipos ideais, Wendt propõe, para cada uma delas, um papel (padrão de relacionamento) diferente: na Hobbesiana – *inimigo*, na Lockeana – *rival* e na Kantiana – *amigo*. No capítulo 2, aprofundaremos essa discussão.

lugar de agência numa estrutura social representada pelo sistema de Estados situados no ambiente internacional sul-americano, marcado por ações cooperativas e conflituosas. Ao adotarmos os exércitos nacionais como atores unitários, estamos concordando com a ideia de que esses atores constituem agentes portadores de um *self* (identidade e interesses). Tema a ser retomado mais adiante.

1.2.1 Agência, Estrutura e o caráter mutável das identidades.

Negar antecedência ontológica à relação agentes/estrutura significa assumir a premissa de que agentes e estruturas não estão dados *a priori*, mas são permanentemente construídos e reconstruídos. Sob tal perspectiva, estruturas e agentes devem ser vistos como partes de um processo, cujo resultado depende das ações adotadas pelos atores nele envolvidos (WENDT, 1999).

Independentemente da intencionalidade da agência, o impacto de sua ação sobre os contextos estruturados nos quais a ação se realiza possui capacidade de reestruturação e, conseqüentemente, de modificação da estrutura social. Ao mesmo tempo, a “vida social” desses agentes

(...) pode ser entendida em termos de relações entre indivíduos que se ‘movem’ no tempo-espaço, associando ação e contexto, e diferenciando contextos, entre si. Os contextos formam ‘cenários’ de ação a cujas qualidades os agentes costumam recorrer para orientar o que fazer e o que dizem uns aos outros (GIDDENS, 1999: 308-309).

Sob uma perspectiva construtivista, a relação entre estrutura e agências é percebida como processos. Segundo Wendt (1992: 407) “(...) *identities and interests are constituted by collective meanings that are always in process*”. Dessa forma, identidades, interesses e preferências são constituídos por meio de processos comunicativos e de interação social entre agentes em determinados contextos. No centro desse processo comunicativo estaria o elemento fundamental para a análise construtivista: as identidades. A construção social de identidades é, segundo Adler (1999: 225), “necessariamente anterior a algumas concepções mais óbvias de interesses: um ‘nós’ deve ser estabelecido antes que seus interesses possam ser articulados”. Interesses são moldados por crenças, que definem necessidades e o valor de superá-las (WENDT, 1999: 123). Necessidades não superadas resultam em insegurança. O processo de modelagem das identidades é constante e dinâmico. À medida que as identidades são construídas, “elas mudam, o que explica a mudança da definição dos interesses nacionais e, portanto, das preferências dos agentes” (MESSARI, 2002: 177).

Esse ponto é central para o presente estudo. Ele enseja a possibilidade de *mudanças* no Sistema Internacional, ou seja, torna plausível cogitar a possibilidade de mudança do padrão cultural que envolve a relação entre Estados soberanos (de inimizade para amizade, e vice-versa). Um padrão cultural pautado na inimizade, por exemplo, pode vir a se tornar um padrão de amizade, e vice-versa. Se considerarmos que as identidades são definidoras de interesses e preferências, entenderemos a importância de seu “caráter mutável” para a elaboração de ações cooperativas ou conflitivas no campo da segurança internacional.

Nesse sentido, ganha relevância as características que envolvem o contexto internacional. Afinal, “as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo” (ADLER, 1999: 208-9). Se a anarquia constitui uma estrutura social que, dependendo da cultura na qual ela está inserida, impacta identidades e interesses dos agentes (neste caso no nível dos Estados), é possível inferir que outros eventos socialmente compartilhados produzirão também mudanças no comportamento das agências de defesa.

No contexto sul-americano, ora estudado, quatro eventos parecem mais relevantes para se pensar o processo de construção (ou reconstrução) das identidades militares na região: a) a redemocratização em boa parte dos países sul-americanos em meados dos anos 1980; b) o processo de cooperação e integração regional; c) a ampliação de ameaças transnacionais; e d) o aumento considerável de missões de paz a cargo da ONU, o que tem feito com que aspectos humanitários estejam sendo incorporados às doutrinas militares.

Interessa-nos, portanto, analisar os mecanismos causais de socialização por meio dos quais os agentes constroem suas identidades e interesses, esquematizado na figura a seguir:

Figura 1.1 – Complexo da formação da identidade e das preferências

Com o esquema acima queremos reforçar os condicionantes moduladores da identidade militar, localizando-a como um vínculo entre estruturas e interesses. Sob uma perspectiva construtivista, “não há como dissociar a elaboração e a execução de estratégias militares do contexto cultural no qual elas são produzidas” (MARQUES, 2007: 29).

Busca-se, com isso, identificar a forma como agentes e estruturas sociais se relacionam e se modificam mutuamente. Trata-se de problematizar a identidade e os interesses dessas agências, entendendo-os, menos como elementos dados *a priori*, mas como socialmente construídos por processos ideacionais. Busca-se, enfim, compreender os mecanismos pelos quais esses processos moldam interesses e modificam a racionalidade de decisões.

1.2.2 O caráter intersubjetivo das práticas sociais

Como vimos anteriormente, a perspectiva construtivista de Alexander Wendt (WENDT, 1992) nega a anarquia como marco definidor das relações internacionais, uma vez que a lógica da anarquia é socialmente construída. A premissa de que os efeitos da anarquia são contingentes aos interesses e crenças dos Estados, e que a interação entre agentes é fundamental para o poder causal da estrutura, abre as portas para mudanças no padrão da “cultura” internacional.

Nesse sentido, identidades, especialmente relacionadas ao tema segurança, possuem um forte caráter relacional. Uma norma só se torna válida se ela é aceita com tal pelo “outro”. A Soberania, por exemplo, só existe em virtude de certos entendimentos e expectativas intersubjetivas. A ideia de soberania não existiria sem a aceitação de um “outro” (WENDT, 1992:412).²⁴

É pela prática da interação entre agentes que a estrutura é produzida e reproduzida (WENDT, 1999:146). A natureza conflitiva ou cooperativa das relações internacionais depende muito dos comportamentos dos agentes repetitivamente adotados. Práticas cooperativas repetidas vezes, por exemplo, tendem a criar determinados hábitos que motivam atores a cooperarem. As percepções dos agentes de defesa de um determinado país são em grande medida determinadas por crenças e expectativas em relação ao comportamento de seus congêneres vizinhos. Alguns comportamentos não possuem necessariamente caráter cooperativo, o que tende a gerar

²⁴“Sovereignty is an institution, and so it exists only in virtue of certain intersubjective understandings and expectations; there is no sovereignty without an other. These understandings and expectations not only constitute a particular kind of state – the ‘sovereign’ state – but also constitute a particular form of community, since identities are relational” (WENDT, 1992: 412).

conflitos. É a experiência acumulada dessa interação que determinará a percepção das agências e consequente natureza das relações.

A ação dos agentes é decidida com base em ideias compartilhadas e na percepção sobre o comportamento dos outros. As práticas adotadas possuem caráter intersubjetivo: “quando as pessoas atuam em conjunto, a intencionalidade individual de cada pessoa deriva da intencionalidade coletiva de que compartilha” (ADLER, 1999: 212). Tal afirmação nos permite concluir que significados intersubjetivos possuem atributos estruturais que definem a realidade social. Numa interação social, por exemplo, o percurso que o indivíduo faz da elaboração mental do conteúdo a ser expresso à objetivação externa desse conteúdo é orientado socialmente, buscando adaptar-se ao contexto imediato e, sobretudo, a interlocutores concretos (BRANDÃO, 1998 : 10).

Em boa medida, suas identidades são construídas por meio da internalização de normas socialmente compartilhadas.

Isso significa que, ao conferirem sentido a esta realidade internacional, os agentes, ao mesmo tempo, absorvem, pelo menos em parte, suas características principais e constroem-na por meio de mútuas interações. Em outras palavras, para os construtivistas, essas atividades ocorrem necessariamente de maneira simultânea, sendo que o ato de entender a realidade não pode ser desvinculado da construção da realidade. Tal compreensão do mundo é também, inevitavelmente, sua constituição (...) (ROCHA, 2002: 215).

1.2.3 Identidade militar e “agência de defesa”

Dedicaremos o quinto capítulo deste trabalho à análise das agências de defesa. Desejamos desde já, porém, definir “agência de defesa” e apresentar alguns aspectos que consideramos fundamentais para o bom andamento da nossa análise.

Diferentemente da perspectiva construtivista de Wendt, nossa unidade de análise não será centrada no Estado, mas em uma de suas burocracias: as agências de defesa. De acordo com a perspectiva aqui adotada, as decisões de política externa, inclusive questões que envolvem defesa e segurança, não devem ser entendidas como produto da “escolha racional” de um ator unitário (o Estado), mas de um processo descentralizado²⁵ entre diferentes burocracia que

²⁵Graham T. Allison, em *Essence of a Decision*, define o aparelho de Estado como uma entidade formada por um conglomerado de organizações relativamente autônomas, que agem não tanto em função das instruções de dirigentes governamentais, mas segundo rotinas pré-estabelecidas. Destaca a importância do fator organizacional e o dissenso entre os atores que participam do processo (ALLISON, 1971).

constituem o Estado²⁶. Entende-se, assim, que a política externa não deriva da racionalidade de um ator unitário, mas é produto de um arquipélago de burocracias que possui “pensamentos” muito particulares e que exerce influência direta sobre sua formulação e implementação²⁷.

Consideramos “agência de defesa” como a burocracia do Estado responsável pela “administração da violência legítima”, especialmente no que diz respeito à sua “segurança externa”. O conceito de um “monopólio” da violência é problemático (WENDT, 1999: 204)²⁸. Faz-se necessária desde já uma distinção entre as duas agências burocráticas do Estado que tratam do tema violência, aqui denominadas de “agências de defesa” (forças militares) e “agência de segurança” (forças policiais). Enquanto estas se relacionam com questões conjunturais de curto prazo (neutralizar grupos criminosos, por exemplo), as agências de defesa “pensam” a partir de “interesses nacionais” de longo prazo (política de poder). Tais características permitem às agências de defesa formarem, por meio de seu conhecimento acumulado, uma “ética” própria e introjetar em seus membros determinados tipos de visão de mundo por meio de um complexo processo de socialização cuidadosamente preservado.

Ao considerarmos o impacto dos aspectos culturais – incluindo a ética obediente da profissão – sobre a formação de preferências do membros dos exércitos nacionais, não queremos advogar a existência de um pensamento monolítico dentro da burocracia militar. A solidariedade inerente à vida na caserna não deve ser confundida com a existência de unidade de pensamento ou qualquer espécie de monolitismo ideológico ou doutrinário (COELHO, 1976: 112). O que queremos realçar, porém, é o fato de que é possível se pensar uma burocracia militar como unidade de análise, apresentando regularidades, continuidades e semelhanças no padrão de comportamento de seus membros e admitindo, para tais instituições, uma dimensão cognitiva, um “*self*”, modelador de preferências e interesses próprios.

De acordo com essa perspectiva, duas características parecem relevantes para se considerar uma organização como ator unitário: *autonomia* e *coerência interna*. Autonomia entendida aqui como a capacidade que a organização possui de agir com independência em

²⁶ “The actor is not a monolithic ‘nation’ or ‘government’ but rather a constellation of loosely allied organizations on top of which government leaders sit. This constellation acts only when component organizations perform routines. In the U.S. Government, the departments or agencies – for example, the Navy, the Department of State, the CIA – are typically the principal agents.” (ALLISON, 1971: 79-80).

²⁷ De qualquer forma, apesar de não adotar o Estado como ator unitário, conferimos papel central aos agentes do Estado (no caso, às FFAA) na condução da política externa, especialmente no tocante aos assuntos de defesa e segurança.

²⁸ Para Wendt, “Most modern states divide their coercive potential into two organizations, a police force for internal security and an army for external, and then further divide these into various functionally and territorially distinct organizations (local, provincial, and national police; army, navy, air force). What is it about this plethora of organizations that constitutes them jointly as a ‘monopoly’?” (WENDT, 1999: 204).

relação às pressões da sociedade (autonomia institucional). Essa autonomia só é possível quando a burocracia é construída com base numa segunda característica: coerência interna, que permite à burocracia gerar uma identidade corporativa. Assim, as instituições militares possuem determinadas estruturas de valores que geram identidades específicas e constituem mapas cognitivos (é da própria natureza da cultura militar a elaboração constante de mementos²⁹), que, por meio de uma visão de mundo muito própria, condicionam as preferências e o comportamento dos indivíduos na sociedade.

Não se quer dizer, com isso, que as identidades e os interesses dos agentes estão dados, afinal a ideia de que identidades e interesses são construídos e reforçados constantemente na interação social é central para o nosso trabalho. O que se quer reforçar, entretanto, é a importância do papel de continuidade e permanência jogado por elementos culturais em burocracias com elevado grau de autonomia e coesão, como são as agências de defesa. Tais burocracias possuem caráter constitutivo, quer dizer, não são apenas uma arena onde os agentes lutam por suas preferências, elas também formam preferências (MARCH; OLSEN, 1984).

Com isso, queremos enfatizar a relação entre ação simbólica (visão de mundo) e ação política, na qual os conhecimentos coletivos institucionalizados funcionam como propulsores da ação social (ADLER, 1999: 210), e o conteúdo ideacional (valores e crenças militares) constitui orientações subjetivas que tendem a condicionar preferências e tomadas de decisão.

Trata-se, portanto, de reconhecer o valor desses conteúdos ideacionais, não como causa determinante da tomada de decisão, mas como fator importante para a explicação do comportamento político das agências de defesa. Interessa-nos, assim, estudar até que ponto as preferências das agências de defesa são marcadas por elementos de continuidade³⁰ e, ao mesmo tempo, influenciadas por mudanças advindas de alterações da estrutura social e política.

Buscaremos, então, analisar elementos que evidenciem o impacto do ambiente internacional na região sul-americana (estrutura) sobre as identidades e, conseqüentemente, sobre as preferências dos exércitos nacionais (agentes) e, ao mesmo tempo, os possíveis impactos das percepções militares sobre o processo de integração regional.

O que queremos observar é: até que ponto as percepções militares são sensíveis aos elementos estruturais representados pelo processo de integração regional e – em sentido contrário – até que ponto elas ainda respondem aos traços *hobbesianos* que tradicionalmente têm marcado a mentalidade militar? Em um segundo momento, interessa-nos perguntar: quais

²⁹ Manuais militares nos quais estão resumidas, de forma esquemática, partes essenciais de determinados assuntos.

³⁰ É da própria natureza das culturas o seu caráter conservador, o que torna sua mudança a exceção e não a regra (WENDT, 1999: 340).

são os impactos dessas percepções sobre as ações dos militares como agentes de política externa no contexto de integração regional?

1.2.4 Percepções militares, “realidades” e processo de securitização

"Não vemos o mundo como ele é, mas como nós somos"

Kant

As ferramentas teóricas aqui adotadas dão relevância à subjetividade, especialmente ao fenômeno da percepção no campo da segurança internacional. Percepção é um fenômeno complexo. A realidade não nos é apresentada como tal. O que dela se apreende são apenas sinais, sensações fracionadas. Apesar disso, os sinais do mundo exterior são apreendidos e interpretados como sendo ordenados em totalidades integradas (ATKINSON, 2002: 93-4). O entendimento das percepções torna-se, assim, crucial para os estudos de segurança:

The perceptual problem is fundamental because it affects the entire information base on which the decision-making process rests. Perception affects both what things are seen as facts, and what significance these 'facts' carry in security analysis. It has two components, which are the same for individuals as for states: perceptions vary according to where the observer is located in relation to the thing viewed, and according to the internal constitution of the viewer. Positional perspective vary in time and space (BUZAN, 1991: 343).

A ideia de que os atores não agem de acordo com a realidade, mas de acordo com suas percepções de realidade, parece central para o presente trabalho. Isso significa dizer que, por mais que uma ameaça possua um caráter objetivo (real), como a possibilidade de uma disputa territorial, por exemplo, a natureza de sua percepção é carregada de subjetividade (GUTIÉRREZ, 2001: 8). O cálculo componente de tal subjetividade é complexo, pois envolve não apenas as condições externas (aspectos materiais), mas também as intensões dos outros agentes (PINTO et al, 2004: 232). Com isso, os mecanismos causais de elementos subjetivos como crenças e percepções não são facilmente mapeáveis, especialmente pelo fato deles possuírem um caráter intersubjetivo, ou seja, a crença de “A” se constitui em relação a crença de “B”.

Essa constatação coloca um problema para as agências militares: como elaborar políticas de defesa diante de um quadro em que as informações são sempre incompletas³¹? Afinal, “In the real world, policy-makers are only partially informed, do not fully understand other actors or the

³¹ “Perception is distorted initially because information is imperfect. (...) Even the greatest powers can gather only a small part of this information as a basis for their security policy.” (BUZAN, 1991: 344).

system (or themselves), are capable of only limited rationality and are highly constrained in what they can do” (BUZAN, 1991: 329).

Entretanto, a responsabilidade social de uma profissão institucional baseada na administração da violência legítima do Estado exige dos militares a adoção de uma postura de alerta constante em relação à probabilidade de ameaças (HUNTINGTON, 1996), o que torna o agente de defesa uma espécie de *sensor de ameaças*. É da natureza da mentalidade militar realçar a magnitude e a iminência das ameaças à segurança:

O militar, normalmente, vê com alarme a probabilidade e a iminência de ameaças à segurança do Estado. Lord Salisbury observou certa feita que "se se acredita nos médicos, nada é sadio; se se acredita nos teólogos, nada é inocente; e se se acredita nos militares, nada é seguro". Embora o militar reconheça o caráter permanente das ameaças ao Estado, também valoriza a gravidade do perigo imediato. A meta da competência profissional exige do militar que calcule a ameaça tão precisamente quanto possível. (...). Como resultado, muitas vezes ele verá ameaças à segurança do Estado onde, na verdade, não existe nenhuma (HUNTINGTON, 1996: 84).

O militar percebe como sendo de sua responsabilidade alertar à nação sobre a gravidade das ameaças que lhes são impostas. O discurso alarmante de militares da região a respeito da cobiça internacional sobre os recursos naturais da região é um exemplo desse papel militar. Assim, uma das atividades centrais dos oficiais de Estado-Maior consiste na elaboração de cenários prospectivos, onde constam eventos que podem vir a se tornar hipóteses de guerra (ou hipóteses de emprego – eufemismo recentemente adotado pelas Forças Armadas da região). Em tais cenários, os militares “imprimem” suas percepções em mapas cognitivos (versão simplificada da realidade), o que lhes permite organizar e interpretar suas impressões para projetar suas próprias ações.

Ao exercerem o papel de comunicadores por excelência das ameaças ao Estado Nacional, os militares acabam por se qualificarem como os agentes centrais nos processos de securitização³² na região.

³²O conceito de securitização tem sido um importante aporte teórico para o estudo de segurança numa perspectiva construtivista das Relações Internacionais. Ele foi desenvolvido em “*Security: a new framework for analysis*” (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998) e deve ser entendido como o processo pelo qual agentes políticos identificam determinados problemas como sendo uma ameaça grave à manutenção de uma unidade de referência (Estados, Sociedades etc) e que, após aceitos como legítimos, ganham status de prioridade política e passam a fazer parte de uma agenda, na qual as regras do jogo estão fora da normalidade política, ou seja, exigem medidas extraordinárias (adoção de status especial para o tema), o que sugere ações para além dos procedimentos políticos normais (Idem: 25-30).

No caso específico do setor militar, no qual a ideia de ameaça à segurança nacional é recorrente, o processo de securitização é visivelmente institucionalizado, conduzido por uma estrutura burocrática preparada para lidar permanentemente com o tema. No caso sul-americano, especialmente pela ausência de uma comunidade civil de defesa (como veremos no capítulo 5), são os membros das Forças Armadas – como burocracia integrante da estrutura permanente do Estado – detentores de legitimidade e autonomia necessárias para atuarem como tal.

No presente estudo, entenderemos os oficiais das Forças Armadas como *atores securitizadores*³³, ou seja, como aqueles que declaram a ameaça e os Estados Nacionais como objetos referentes (unidades ameaçadas).

Em termos regionais, o *locus* principal de condução do processo de securitização entre as Forças Armadas da região ocorre principalmente nas reuniões bilaterais de Estados-Maiores, onde os militares desempenham importante papel de política externa em um conjunto de ações que tem sido denominado de “diplomacia militar”.

1.2.5 Os movimentos de securitização/dessecuritização

Se considerarmos securitização como o processo intersubjetivo no qual agentes securitizadores reivindicam *status* de ameaça grave a um determinado tema considerado um risco para a sobrevivência da unidade de referência, entenderemos o importante papel que as percepções militares jogam na definição das ameaças à segurança nacional nos países sul-americanos.

O fato de uma ameaça vir a ser considerada grave a ponto de colocar em risco a segurança da Nação³⁴ depende sobretudo do tipo de percepção que os militares – como atores securitizadores – possuem dela.

Para a perspectiva analítica aqui adotada, o que torna uma ameaça relevante não é a sua existência real, mas o fato dela ser *percebida* como tal. Isto porque, como já observou Robert Jervis, pouco importa se as percepções existentes são, ou não, verdadeiras; o simples fato das percepções existirem, por si só, já é suficiente para provocar consequências reais (JERVIS, 1976). Nesse sentido, considerando-se os objetivos aqui propostos, não se trata de saber se as

³³ “A securitizing actor is someone, or a group, who performs the security speech act. Common players in this role are political leaders, bureaucracies, governments, lobbyists, and pressure groups. (...) Their argument will normally be that it is necessary to defend the security of the state, nation, civilization, or some other larger community, principle, or system.” (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998: 40).

³⁴ Um aspecto simbólico interessante diz respeito ao fato de que, quando o ator securitizador é parte integrante da estrutura estatal, ele costuma fazer referência à Nação (ideia mais próxima de Pátria), e não ao Estado.

percepções adotadas pelos militares da região são “verdadeiras” ou não, mas antes considerar as possíveis implicações de sua existência para o desenvolvimento de políticas cooperativas ou conflitivas entre os países sul-americanos.

Do processo de securitização levado a cabo pelos militares, interessa-nos mapear possíveis alterações de status das ameaças. Um tema ganha *status* de securitizado não por constituir uma ameaça real, mas antes por ser comunicado como tal. É pelo processo comunicativo, portanto, que uma questão é apresentada como securitizada³⁵. O simples ato de comunicar uma ameaça, porém, não garante que o tema se torne securitizado. O ato de securitização de um tema só ocorre à medida que ele é socialmente compreendido como legítimo (BUZAN, 1998: 25)³⁶.

A conversão de um problema em tema securitizado pressupõe, portanto, mudança nas percepções dos atores envolvidos e comunicação de significados, o que resulta da interação intersubjetiva entre o *agente securitizador (as agências de defesa)* e a *audiência (população em geral e os governos em particular)*.

O cenário que se apresenta no contexto aqui contemplado é complexo e envolve, além da permanência de temas tradicionais, uma série de outras ameaças, potenciais “candidatas” à securitização. A securitização de qualquer um desses temas significaria transpor uma questão de política pública para uma esfera elevada (forma extremada de politização (BUZAN, 1998: 26), deixando-a no mesmo nível de prioridade de outros temas tradicionais de defesa externa, como soberania e integridade territorial, por exemplo.

Considerando-se o quadro geopolítico regional, o esquema hipotético a seguir sugere uma gradação de ameaças à segurança nacional, onde algumas questões são postas como securitizadas, politizadas e não-politizadas.

³⁵ “The process of securitization is what in language theory is called a speech act.” (Idem: 26).

³⁶ “A discourse that takes the form of presenting something as an existential threat to a referent object does not by itself create securitization – this is a securitizing move, but the issue is securitized only if and when the audience accepts it as such.” (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998: 25, grifo do autor).

Figura 1.2 – Ameaças e movimentos de *securitização*

Os movimentos de securitização/dessecuritização³⁷ nos possibilitam imaginar um espectro³⁸ de temas que varia entre problemas securitizados e não-securitizados, conforme esquema a seguir:

³⁷ “Dessecuritização” deve ser entendido como o processo de deslocamento de temas antes considerados “ameaças relevantes” para fora da esfera de ameaças graves à sobrevivência da unidade de referência.

³⁸ “Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization. In theory, any public issue can be located on the spectrum ranging from nonpoliticized (meaning the state does not deal with it and it is not in any other way made an issue of public debate and decision) though politicized (meaning the issue is part of public policy, requiring government decision and resource allocations or, more rarely, some other form of communal governance) to securitized (meaning the issue is presented as an existential threat, requiring emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure” (BUZAN; WAEVER, 1998: 23-24).

Figura 1.3 – Processo de *securitização* e *dessecuritização*

Neste trabalho procurar-se-á não só observar possíveis movimentos de *securitização* (seta 1), o que corresponderia à inserção de temas como narcotráfico e meio ambiente na agenda de defesa, mas também possíveis movimentos de *dessecuritização* (seta 2) de temas tradicionais, como o esmaecimento de questões de fronteira (de natureza geopolítica), passo fundamental no caminho de uma comunidade de segurança regional.

1.3 DEFESA X SEGURANÇA: ANÁLISE TEÓRICA DE CONCEITOS CONFUSOS

Nosso segundo desafio teórico diz respeito aos conceitos de defesa e segurança. Existem na literatura voltada para o tema diferentes definições para esses dois termos. Em algumas definições, eles ganham significados totalmente distintos; em outras, tornam-se quase semelhantes. Apresentaremos a seguir algumas dessas definições.

1.3.1. Abordagem tradicional: segurança como *estado* e defesa como *ação*

Tradicionalmente o termo *segurança* indica um estado ou sensação que produz a percepção de ausência de ameaças que poderiam colocar em risco algo que nos pertence, enquanto *defesa* tem sido entendida como a atividade que garantirá aquela segurança (SAINT-PIERRE, 2008: 59). Aplicados ao Sistema Internacional, esses conceitos foram consagrados no

nível de análise dos Estados Nacionais. Em um sistema comumente entendido como anárquico, tais conceitos sempre foram de muita valia. De forma simplificada, a segurança de uma nação seria a negação de uma ameaça, geralmente externa (ataque estrangeiro). A defesa seria o conjunto de esforços adotados pelo “poder nacional” visando neutralizar tal ameaça. Sob tal perspectiva, a ideia de defesa se confunde com a própria ideia de Forças Armadas: “Defesa traz implícita a ideia do uso da força” (SANTOS, 1986: 54).

Tais definições – segurança como *estado* e defesa como *atos* concretos – tornaram-se consagradas nos manuais doutrinários das Escolas Superiores de Guerra e imprimem até hoje sua marca nos discursos militares. O texto a seguir traduz bem o significado de segurança sob a perspectiva da Doutrina de Segurança Nacional:

Como se vê, o conceito de Segurança é mais abrangente que o de Defesa, 'envolve a Defesa, mas vai além dela' (...). Constitui a Soberania o referencial mais explícito a Segurança: a manutenção da independência no concerto os demais Estados e a supremacia da ordem jurídica no plano interno. (...) A Segurança Nacional não é senão, basicamente, a efetivação da Soberania (FIGUEIREDO FILHO, 1985: 13).

É possível encontrar elementos de tais definições em documentos recentes, como na Política de Defesa Nacional, de 2005. Ao sugerir os conceitos de defesa e segurança, o PDN define:

Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais; **Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado**, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas³⁹.

Sob tal perspectiva, o conceito de segurança estava diretamente relacionada à ideia de “poder nacional”. Numa perspectiva realista, a segurança resultava de um suficiente poder para se conquistar uma posição de ator dominante. Os temas de segurança raramente envolviam outros termos que não os interesses políticos dos Estados Nacionais dentro de um enfoque primordialmente militar.

Enquanto perdurou a perspectiva “estreita” de segurança como exclusividade do setor político-militar no nível dos Estados Nacionais, a “parceria” segurança (estado) – defesa (ação) era perfeitamente justificada.

³⁹Cf. BRASIL. Ministério da Defesa. Decreto nº 5.484, de 30/06/2005. Política de Defesa Nacional. p. 4.

Com o crescimento da circulação internacional e a ampliação da interdependência global nas últimas décadas do século XX, a ideia de fronteira “impermeável” que continham os Estados como unidades de soberania “hermeticamente fechadas” passa a ser gradual e sistematicamente dissolvida. Ganha impulso um conjunto de ameaças, não necessariamente militares, com capacidade de cruzar fronteiras nacionais e potencial para colocar em risco a integridade política e social das sociedades. Uma rápida passagem por textos que tratam do tema nos permite observar diferentes significados para o termo segurança: ausência de guerra; busca do bem-comum; preservação da soberania e dos interesses nacionais; proteção de valores fundamentais; capacidade de sobrevivência de grupos; resistência à agressão; melhoria da qualidade de vida; fortalecimento do Estado; diminuição de ameaças; emancipação do ser humano etc. (GUTIÉRREZ, 2001: 7). Diante de tal contexto, os conceitos tradicionais de defesa e segurança perderam muito de suas capacidades explicativas.

A ampliação de ameaças oriundas da transnacionalização das relações sociais tem gerado porosidade nas “fronteiras” do Estado Nacional, tanto do ponto de vista horizontal (diluição da ideia de separação entre assuntos internos e externos) como do ponto de vista vertical (em relação aos diferentes níveis de análise: segurança internacional, segurança nacional e segurança humana).

Esse contexto no qual o conceito tradicional começa a perder significado pode ser historicamente datado: ele se inicia na década de 1970, com a ampliação da defesa dos direitos humanos, especialmente em países que sofrem os efeitos da terceira onda de democratização, e se consolida nos primeiros anos do pós-Guerra Fria, com a divulgação pela ONU do conceito de Segurança Humana, por meio do texto “Novas dimensões da segurança humana”, publicado em 1994 no Relatório sobre Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). Na ocasião, o documento recomendava uma mudança urgente no conceito de segurança: de um caráter exclusivamente territorial, baseada em armamento, para um conceito mais voltado para a segurança da população, baseada, desta feita, no desenvolvimento humano (PNUD, 1994: 28). De acordo com o relatório:

El concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente. (...) En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que

no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas. La idea de la seguridad humana, aunque simple, probablemente constituirá una revolución en la sociedad del siglo XXI (PNUD, 1994: 25).

De acordo com o relatório, o conceito básico de segurança humana possuía caráter universal, interdependente e estava centrado nos indivíduos. A lista de ameaças relacionadas a esse novo conceito seria larga e envolveria questões de natureza econômica, alimentar, ambiental, de saúde, dentre outras (PNUD, 1994: 25-28).

Apesar de ter ganho relevância a partir de 1994, a ideia de ampliação do conceito de segurança é anterior à publicação do relatório do PNUD. Desde a década de 1980, Barry Buzan já defendia a necessidade de se pensar segurança para além do domínio político-militar, incluindo-se, portanto, outros campos como: econômico, societal e ambiental. Um aspecto central na proposta de Buzan diz respeito ao objeto de referência de segurança: “What is the referent object for security?” (BUZAN, 1991: 26). Para ele, segurança não poderia continuar sendo monopolizada pelo setor político-militar, cujo objeto de referência era exclusivamente estatal.

A perspectiva teórica de análise multidimensional da segurança proposta inicialmente por Buzan envolve, portanto, uma diversidade de escalas (do nível internacional ao nível individual) e de setores, assim por ele definida:

A segurança das coletividades humanas são afetadas por cinco fatores principais: militares, político, econômicos, sociais e ambientais. Geralmente, a segurança militar se refere à interação das capacidades armadas ofensivas e defensivas dos Estados, e percepções que os Estados têm sobre as intenções dos demais. A segurança política se refere a estabilidade organizacional dos Estados, dos sistemas de governo e das ideologias que lhes proporcionam legitimidade. A segurança econômica se refere ao acesso a recursos, financiamentos e mercados necessários para manter níveis aceitáveis de bem-estar e poder estatal. A segurança da sociedade se refere à sustentabilidade dentro de condições aceitáveis da evolução, dos padrões tradicionais de língua, cultura e religião e identidade nacional e costumes. A segurança ambiental se refere à manutenção da biosfera local e global como sistema essencial de sustentabilidade da qual dependem todas as atividades humanas. Estes cinco fatores não funcionam de maneira independente. Cada um deles define um foco central dentro do problema da segurança e também uma maneira distinta de ordenar as prioridades, mas todos estão interrelacionados entre si por uma forte rede de conexões. (BUZAN, 1991: 19-20).

Com o fim da Guerra Fria, as preocupações relativas à defesa e segurança passam a focar um conjunto de problemas que, especialmente pelo seu caráter transnacional, representava sérios desafios à segurança dos Estados. Essas ameaças não partem de um ator político, mas de vulnerabilidades presentes na própria estrutura social. Dentre esses problemas, destacam-se ilícitos ligados ao tráfico de drogas e de armas, os processos migratórios, o crime organizado, a degradação do meio ambiente, terrorismo etc. Esse conjunto de problemas passou a ser denominado de “novas ameaças”.

O cenário resultante é confuso. Nele, a linha que separa questões de segurança “interna” e “externa” torna-se imprecisa e a distinção entre missões de caráter policial (combate ao crime) e militar (condução da guerra) torna-se cada vez mais complicada. Ao mesmo tempo, amplia-se a zona cinzenta composta pela interseção entre as esferas internas e externa, onde predominam ações de natureza transnacional, como o combate ao tráfico ilícito, à imigração ilegal e a crimes ambientais, denominadas ações constabulares⁴⁰ (Fig. 1.2).

Figura 1.4 – Área de atuação das missões constabulares

Tais fenômenos sugerem novos significados às ideias de defesa e segurança nacional e passaram a suscitar propostas de reestruturação tanto das forças militares quanto das forças policiais⁴¹. É nesse contexto do pós-Guerra Fria que o modelo analítico baseado na ideia de segurança-*sensação* e defesa-*ação* perde muito de seu poder explicativo.

⁴⁰As ações constabulares correspondem geralmente ao emprego de forças intermediárias (como as gendarmarias, carabineiros, polícias nacionais, por exemplo), agências que realizam missões em que a interpenetração (defesa/segurança; interno/externo) é visível.

⁴¹Parece haver sinais de que a diluição entre as questões de “defesa nacional” e de “segurança pública” tem provocado alterações na doutrina de emprego das forças militares e policiais: uma espécie de tendência de *policialização* das forças armadas e *militarização* das polícias. No caso do Brasil, pode-se citar como exemplo a *Lei Complementar 117/2004*, que dá poderes de polícia ao Exército em áreas de fronteira, e a criação de uma *Força Nacional de Segurança* para ser empregada em situações especiais de crise.

A partir do início da presente década, porém, a perspectiva multidimensional da segurança deixa de ser uma preocupação restrita ao campo teórico e passa a se aproximar do campo político e das esferas de poder que envolvem as agências de defesa. A *Conferência Especial sobre Segurança* promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em outubro de 2003, na Cidade do México, teve como objetivo principal ampliar o conceito de segurança, conciliando a antiga visão de ameaça militar e de guerras entre Estados com as novas preocupações e desafios do continente. Chegou-se então à elaboração de um documento – *Declaração sobre Segurança das Américas* – no qual problemas como a pobreza, AIDS, desastres naturais, meio ambiente, tráfico de armas e drogas passam a ser considerados como as novas ameaças para o continente americano. O debate iniciado na OEA se estendeu às agências de defesa da região. No caso do Brasil, naquele mesmo ano, o Ministério da Defesa passou a promover um ciclo de debates⁴² voltado para a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. A segunda rodada foi dedicada ao tema “Conceitos de segurança e defesa: implicações práticas para a ação interna e externa do Governo”⁴³. Na ocasião, os participantes não chegaram a adotar uma visão consensual sobre os conceitos de defesa e segurança”, porém, no que se refere à defesa, houve consenso de que esta abarca sempre ações voltadas para ameaças de caráter externo (PINTO et al, 2004: 231-2). Ou seja, enquanto o conceito de segurança passava a ser necessariamente ampliado, o conceito de defesa permanecia fortemente marcado por concepções estratégicas, sugerindo a perspectiva tradicional baseada na disputa entre Estados Nacionais no sistema internacional.

A adoção total dos pressupostos dos modelos pós-modernos também parece não resolver o problema. Se por um lado a distinção tradicional entre segurança como estado e defesa como atos concretos parece não dar conta das ameaças transnacionais, por outro lado, a perspectiva abrangente que centra seus esforços de análise sobre processos de securitização em setores novos (segurança ambiental, segurança econômica, segurança humana etc) parece dar pouca importância às questões de defesa, ignorando o fato de que o Estado continua a ser o eixo principal, apesar de não exclusivo, do processo de decisões internacionais (VILLA, 2004a: 147). Nossa opinião é a de que, ao se tentar aproximar conceitos tradicionais de segurança (focada no Estado) de visões pós-modernas (focada no indivíduo e na sociedade), gerou-se, em muitos

⁴²O ciclo de debates se estendeu entre os anos de 2003 e 2004. Foram realizadas oito rodadas. Para cada havia um tema e um grupo de cerca de seis debatedores escolhidos entre representantes do Governo, parlamentares, militares, acadêmicos, diplomatas e jornalistas.

⁴³ Dela participaram os seguintes debatedores: José Viegas Filho (Ministro da Defesa); Márcio Thomaz Bastos (Ministro da Justiça); Celso Amorim (Chanceler); Paulo Delgado (Deputado); General Rui Monarca da Silveira (Subchefe do Estado-Maior do Exército); Arthur Xavier Ferreira (Coordenador Executivo da Companhia Vale do Rio Doce); e Antônio Carlos Pereira (jornalista).

casos, um significado tão amplo que o conceito perdeu seu poder analítico⁴⁴. De forma resumida: se a perspectiva “estreita” de segurança, abrangendo diferentes níveis de análise, não dá conta das novas ameaças, a expansão do conceito de segurança pode gerar perda de sua capacidade analítica.

1.3.2 A opção “funcional” dos conceitos de defesa e segurança

Diante da perda de poder explicativo do modelo adotado pela *Doutrina de Segurança Nacional*, e da imprecisão do significado de defesa em modelos sob a perspectiva ampliada de segurança, percebe-se, como opção, uma tendência do uso funcional dos termos de defesa e segurança: a separação entre ameaças de caráter militar (questões de defesa) e de caráter policial (questões de segurança), conforme o esquema a seguir:

Termo	Origem/Natureza	Agentes	Ambiente
Defesa	Conflito/Guerra	Forças Militares	Externo
Segurança	Desordem/Delito	Forças Policiais	Interno

Quadro 1.2 – Diferença entre defesa e segurança

De uma forma simplificada, os termos adotados nessa perspectiva corresponderiam às ideias de Defesa Nacional (que envolvem preponderantemente ações das Forças Armadas) e Segurança Pública (campo de ação das forças policiais). Assim, enquanto o termo “defesa” é empregado para se referir às atividades das Forças Armadas na garantia da independência, soberania e integridade territorial de um país, o termo “segurança” refere-se ao âmbito de atuação dos aparatos policiais no combate a ilícitos e crimes de toda ordem.

Tais definições apresentam, porém, limitações. Até que ponto é possível estabelecer a diferença entre ameaças de natureza militar e policial? O combate a grupos de narcotraficantes no interior da Amazônia por soldados do Exército Peruano, por exemplo, constitui uma ação na esfera da Defesa Nacional ou da Segurança Pública?

Diante desse quadro, a visão bifocal de segurança (ameaças internas ou ameaças externas), enquanto tipologia privilegiada de análise, tem-se mostrado ineficiente para responder aos novos desafios transnacionais (BIGO, 2001).

⁴⁴ Em Vidigal (2007: 2), por exemplo, encontra-se o seguinte trecho: “O termo “segurança” é um termo abrangente. Quando usado em relação à Nação significa praticamente tudo”.

1.3.3 Defesa e segurança: uma proposta de definição

Diante desse quadro e considerando os objetivos aqui propostos, sugeriremos a seguir, para fins analíticos, uma tipologia de distinção entre questões de defesa e de segurança a ser empregada ao longo do nosso trabalho.

Partiremos da distinção entre “combate em guerra” e “combate ao crime”, independentemente do ambiente operacional onde esse combate se realiza. Entendemos guerra como uma violência promovida pelas unidades políticas entre si e crime como produto de uma desordem social: “A violência só é guerra quando exercida em nome de uma unidade política. (...) a violência empregada pelo estado para executar criminosos e eliminar piratas não se qualifica como tal, porque tem por alvo indivíduos” (BULL, 2002: 211).

Sendo assim, não desejamos diferenciar segurança e defesa pela noção de estado ou ação, nem somente pelo emprego do caráter funcional das palavras (missão policial e missão militar). Pretendemos, antes, entender esses dois termos como tópicos de política pública relacionados a ameaças de naturezas distintas. Isto posto, sugerimos os seguintes conceitos:

- **Defesa:** pressupõe um conjunto de ações relacionadas a conflitos entre unidades políticas soberanas, geralmente de natureza territorial, realizadas à “sombra da guerra”, em um sistema internacional anárquico (aquilo que Wendt denomina de cultura *hobbesiana*). Envolve, portanto, ameaças oriundas da disputa de poder entre unidades políticas, o risco de guerra e a possibilidade constante de emprego das forças armadas. As ameaças de defesa são de natureza geralmente externa, estatal e militar.
- **Segurança:** envolve ameaças ligadas a crimes (independentemente da escala em que eles ocorrem, inclusive os transnacionais) sugerindo, geralmente, o emprego de natureza policial (polícias nacionais, gendarmarias etc). As ameaças de segurança não são oriundas de um inimigo político, mas antes de vulnerabilidades sociais e de fragilidade de determinadas políticas públicas, o que sugere a adoção de soluções cooperativas para o seu tratamento.

Utilizando os conceitos da Escola Inglesa, pode-se dizer que, enquanto *defesa* pressupõe unidades políticas em disputa no Sistema Internacional, *segurança* pressupõe uma Sociedade de Estados, onde as unidades estão minimamente submetidas a regras comuns.

Defesa está ligada ao conceito de soberania e ao direito do uso legítimo da Força contra outros Estados. Em última instância, defesa está relacionada ao direito de se recorrer à guerra como instrumento de poder. Diferentemente, o conceito de segurança aqui adotado pressupõe uma ordem⁴⁵, um aparato institucional estabelecido. Por isso é possível falar, de um lado, em

⁴⁵ Definimos ordem como o padrão de convivência entre coletividades que permite o desenvolvimento de propósitos básicos sociais. Para Reddley Bull (BULL, 2002, p. 9) ordem pressupõe a garantia de três metas sociais elementares: proteção contra qualquer forma de violência, a garantia de que as leis sejam cumpridas e a garantia da

segurança global, regional, nacional ou local e, de outro lado, em segurança ambiental, social, econômica etc.

Do ponto de vista da teoria da integração, *defesa* corresponderia aos objetivos daquilo que Karl Deutsch chamou de *Comunidade de Segurança Amalgamada*, enquanto *segurança* corresponderia ao modelo de *Comunidade de Segurança Pluralística*. Enquanto a primeira sugere unidades políticas em competição, a segunda sugere cooperação entre unidades que compõem determinada comunidade de interesses. Enquanto o ideal da defesa é o poder, o ideal da segurança é a ordem.

Como base para tal tipologia, adotaremos o *framework* de segurança multissetorial de segurança sugerido por Buzan (1991), que pode ser dividido em dois grupos: o dos “temas tradicionais” (político e militar) e o dos “novos temas” (econômico, societal e ambiental). Se relacionarmos a proposta de Buzan com as ideias da Escola Inglesa, obteremos um interessante esquema que nos facilitará a compreensão dos conceitos de defesa e segurança adotados para o presente trabalho, conforme a figura a seguir:

Figura 1.5 – Setores de segurança: adaptação do modelo de Buzan (1991)

Sugerimos assim um conceito de defesa e segurança que vá além da questão *sensação-ação* e/ou que não derive simplesmente do caráter funcional das forças (militar e policial). Para tal, colocamos no centro de cada conceito as ideias de poder (defesa) e ordem (segurança).

propriedade. Numa perspectiva da Geografia Política, acreditamos que ordem poderia representar a garantia de sobrevivência ou manutenção das comunidades (independência), de suas instituições (autonomia) e de seus territórios (soberania).

Não podemos, entretanto, negar a complexidade que tal proposta enseja. A simplificação do modelo acima não pode nos fazer cair na tentação de restringir temas de defesa ao setor político-militar e de reduzir os “novos temas” ao combate a ilícitos. Apesar do setor “sócio-econômico-ambiental” envolver geralmente conflitos percebidos mais comumente no nível de atores não-estatais, como ONGs ou organismos internacionais, isso não quer dizer que tais conflitos não impliquem questões político-territoriais ou de soberania nacional. Por si só o setor não é capaz de definir se a natureza de um problema envolve questões de *segurança* ou de *defesa*. A securitização de problemas ambientais, por exemplo, envolve tanto questões de *segurança* como de *defesa*. As questões de *segurança* dizem respeito à ameaça dos impactos ambientais, afetando a vida no Planeta, e ao debate sobre transnacionalidade e indivisibilidades das questões ecológicas. Por outro lado, as questões de *defesa* se referem ao risco da superexploração e consequente esgotamento dos recursos naturais – base material de sustentação da vida humana na Terra, e ao debate sobre o acesso e uso dos recursos naturais, incluindo-se aí a biodiversidade e o conhecimento biogenético.

De qualquer forma, consideramos que, por levarmos em conta ao mesmo tempo a perspectiva abrangente e tradicional de segurança e defesa, a tipologia aqui adotada poderá nos ajudar a realçar a distinção entre questões de *poder* e de *ordem*.

De qualquer forma, acreditamos que, ao adotar os conceitos de *defesa* e *segurança*, tendo como base as ideias de *poder* e *ordem*, respectivamente, poderemos compreender melhor o impacto de antigas e novas “ameaças” na agenda dos militares como atores securitizadores privilegiados nos países da América do Sul.

1.4 CONCLUSÕES

A pesquisa agora desenvolvida não teria sentido se partíssemos de um pressuposto de que, nas Relações Internacionais, as preferências dos atores (geralmente os Estados – no nosso caso particular, as FFAA) estão dadas. Diferentemente disso, consideramos importante a premissa construtivista segundo a qual as preferências se constroem de forma intersubjetiva, ou seja, as identidades e as escolhas se constituem na interação com o “outro”.

Trata-se de reconhecer o papel das ideias na modelagem da identidade e seu impacto na definição dos interesses dos militares como atores securitizadores e agentes de política externa. Consideramos que, mais do que a soma das opiniões isoladas de seus membros, as preferências

das “agências de defesa” refletem muito o “mapa cognitivo” das instituições militares (a opinião da “Força”).

Em um mundo marcado pela interdependência, a incorporação de novos atores e de novos setores de segurança, para além de questões político-militar, torna mais complexa e confusa a elaboração de qualquer política de defesa e segurança. Os novos vínculos extra-estatais, que não são regulados nem controlados pelos órgãos centrais do Estado, colocam em risco o monopólio da violência do Estado e podem gerar incertezas sobre o próprio futuro das Forças Armadas.

É nesse contexto teórico que procuraremos compreender as percepções e o papel dos agentes de defesa, como “securitizadores” historicamente privilegiados, responsáveis pela elaboração de cenários e políticas de segurança na América do Sul. Interessa-nos analisar até que ponto a ideia de segurança multidimensional impacta a auto-percepção do papel de defesa.

Como foi apresentado na introdução deste trabalho, não é nossa pretensão aqui determinar o quanto de fato as percepções impactam a tomada de decisão. Nossa pretensão é menos explicativa e mais interpretativa. Consideramos, entretanto, a possibilidade de se captarem, por meio da análise de conteúdo, algumas pistas sobre as percepções militares que tornem possível algumas inferências sobre a postura dessas agências diante do processo de integração regional.

Para isso, a perspectiva construtivista (especialmente de Wendt e de autores da Escola de Copenhague) oferece aportes teórico-metodológicos adequados para a análise de elementos de mudanças e de continuidade no processo de integração regional sul-americano, tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

O complexo regional de segurança sul-americano

Pretendemos ao longo deste segundo capítulo analisar os aspectos de defesa e segurança que caracterizam a América do Sul. Partindo de uma abordagem teórica que privilegia o nível regional nos estudos de Segurança Internacional, buscaremos situar o subcontinente como um peculiar “complexo regional de segurança” marcado por um paradoxo central: a ausência de guerras formais, por um lado, e o elevado nível de violência social, por outro. Assim, analisaremos, na primeira seção, os aspectos teóricos que envolvem a temática, com destaque para os conceitos de *Complexos Regionais de Segurança* (Escola de Copenhague) e de *Comunidade de Segurança* (perspectiva construtivista). Tal como no primeiro capítulo, não buscamos filiação exclusiva a nenhuma dessas perspectivas teóricas. Antes, interessa-nos descrever as melhores opções analíticas aplicadas ao estudo de Segurança Internacional em escala regional. Trata-se de, numa atividade de síntese, destacar os elementos centrais de cada teoria para compor um “mosaico”, sobre o qual a região sul-americana será analisada. Para isso, descreveremos as principais características da geografia política sul-americana, sugerindo uma proposta de divisão regional com base no grau de integração e cooperação entre os países. Por fim, buscaremos situar a América do Sul em relação aos conceitos apresentados.

2.1 SEGURANÇA INTERNACIONAL: POR UM NÍVEL DE ANÁLISE REGIONAL

Considerando-se que *segurança* é um fenômeno relacional (BUZAN, 1991), ou seja, que sua natureza depende da relação entre os atores envolvidos⁴⁶, torna-se fácil destacar a importância do contexto geográfico no qual os Estados estão imersos para a análise dos seus temas de defesa e segurança. Esse é o principal argumento daqueles que defendem o nível de análise regional para o estudo da segurança no Sistema Internacional: *“Because security is relational, one cannot understand the national security of any given state without understanding the international pattern of security interdependence in which it is embedded”* (BUZAN, 1991: 187).

Aparentemente, o uso da escala regional para estudos de segurança pode não parecer uma novidade. A perspectiva realista, por exemplo, sempre trabalhou com a ideia de alianças. Porém, como lembram os autores da Escola de Copenhague: *“In the field of security / strategic studies, theories exist for specific problems: deterrence, alliances, not of (regional) security as such.”* (BUZAN; WÆVER, 2003: 83).

A utilização da escala regional para análise de questões de segurança internacional coincide com a chamada “nova onda do regionalismo”, iniciada em meados da década de 1980 e ampliada com o fim da Guerra Fria. Nesse período, a intensificação das relações entre países em nível regional expõe a necessidade de arranjos de governança para a gestão de fluxos que transpõem as fronteiras nacionais e aponta para a tendência de criação de blocos regionais. A importância do nível de análise regional para questões de defesa e segurança pode ser atestada pelo número crescente de arranjos regionais de segurança, tanto do ponto de vista empírico (ampliação de organismos regionais, cujo Unasul é um exemplo) como teórico (estudos de segurança internacional baseados em categorias regionais: complexos regionais, civilizações, comunidades de segurança etc.).

A escala regional situa-se em um ponto intermediário entre perspectivas estritamente nacionais, de um lado, e globais, de outro. O valor da escala regional e a importância dada aos “entornos” territoriais se devem, primeiramente, ao fato de que, apesar da ideia de “fluidez dos territórios”, que ganhou força com o processo de globalização, os territórios dos Estados são entes geograficamente localizados, e a contiguidade territorial continua tendo muito peso nas questões de segurança. A localização permanente dos Estados é um imperativo geopolítico que não pode ser menosprezado. Como defende alguns autores: *“because most political and military*

⁴⁶ Parafraseando Wendt: *“‘security’ is what actors make it”* (BUZAN; WÆVER, 2003: 48).

threats travel more easily over short distances than over long ones, insecurity is often associated with proximity. Most states fear their neighbors more than distant powers” (BUZAN; WEAVER; WILDE, 1998: 11). Tal caráter impõe aos Estados preocupações territoriais, como localização, retirando de seu leque de estratégias a possibilidade de “mudança domiciliar” em relação a vizinhos indesejáveis.

Discutiremos a seguir o significado de região, buscando caracterizar a forma pela qual essa categoria tem sido empregada nos estudos de Segurança Internacional. Cabe desde já uma observação: o modelo de análise regional aqui adotado segue basicamente a proposta de “Complexos Regionais de Segurança” elaborada inicialmente por Barry Buzan (1991). Apesar de outros autores da chamada Escola de Copenhague colaborarem com o desenvolvimento dessa perspectiva (notadamente Ole Weaver e Jaap de Wilde), nos referiremos apenas a Buzan quando tratarmos do tema.

2.1.1 O conceito de região

Tradicionalmente, a Geografia tem compreendido região como um constructo processual, inscrito sobre um determinado espaço geográfico, composto de laços entre seus habitantes, com uma certa organização e integração funcional⁴⁷ (GEORGE et al, 1975: 282). Entre os geógrafos, é por demais sabido a complexidade que essa definição encerra. A ideia de região que se busca aqui é menos pretensiosa e mais modesta que aquela utilizada na Geografia. Até porque os temas aqui trabalhados se restringem ao campo da segurança e da defesa.

De acordo com a proposta aqui adotada, “regionalizar” pressupõe, em primeiro lugar, a tarefa de dividir o espaço global, tendo como critério central a ideia de interdependência. Apesar de recorrer a dados objetivos (potencial militar, proximidade geográfica etc), não se pode perder de vista que todo recorte regional é antes de tudo uma atividade subjetiva, uma construção mental proveniente do exercício intelectual do pesquisador (LENCIONI, 1999: 127). Essa construção mental do pesquisador nem sempre coincide com o modo pelo qual comumente se define região, afinal:

'Regional security complex' is our analytical term and therefore something is an RSC when it qualifies according to our criteria, not according to the criteria of practitioners.

⁴⁷ O caráter funcionalista aqui impresso se aproxima da ideia construtivista de Comunidade de Segurança formulado inicialmente por Karl Deutsch em meados do século XX, e retomado recentemente por autores construtivistas, para os quais “as regiões são socialmente construídas e suscetíveis à redefinição” (ADLER, 1999: 234).

(...) RSCs are thus a very specific, functionally defined type of region, which may or may not coincide with more general understandings of region (BUZAN; WÆVER, 2003: 48).

De forma geral, região tem sido compreendida nos estudos de Segurança Internacional como um grupo de Estados interdependentes que, por imperativos geográficos de proximidade ou vizinhança, compartilha ameaças e preocupações militares, independentemente de seus interesses (BUZAN, 1991). Cada região compõe, assim, um sistema próprio, com dinâmica e natureza particulares.

Entre os estudos de Segurança Internacional que adotam a perspectiva regional, duas propostas se mostram mais interessantes e serão analisadas a seguir. Trata-se da *Teoria dos Complexos Regionais de Segurança* (TCRS), desenvolvida por autores da Escola de Copenhague, e a ideia de Comunidade de Segurança, desenvolvida inicialmente em meados do século XX, por Karl Deutsch e recentemente adotada por autores construtivistas.

2.1.2 A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS)

A proposta de Complexo Regional de Segurança⁴⁸, desenvolvida inicialmente por Barry Buzan, refere-se à análise de um grupo de Estados cujas principais preocupações militares são tão interdependentes que a segurança de um país só pode ser compreendida se levar em consideração a de seus vizinhos (BUZAN, 1991). Buzan sugere que, para o melhor entendimento dos problemas de segurança que envolvem os Estados, há que se compreenderem os mecanismos que ocorrem no nível de análise intermediário entre o nacional e o global. Surge para ele a necessidade de se pensar “complexos regionais”. Na figura 2.1, são destacadas algumas regiões originalmente sugeridas por Buzan como Complexos Regionais de Segurança (BUZAN, 1991: 210).

⁴⁸ O conceito foi formulado inicialmente em *People, States & Fear: an agenda for international security studies in the Post-Cold War Era* (1991).

Adaptado de BUZAN, Barry. *People, States & Fear. An agenda for international security studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 212.

Figura 2.1 – Complexos regionais de segurança segundo Buzan

Apesar de contar com aspectos da Teoria Realista para a formulação de sua *Teoria dos Complexos Regionais de Segurança*, Buzan recorre a alguns elementos da chamada Escola Inglesa de Relações Internacionais, os quais serão agora destacados.

Um dos elementos-chave de autores da Escola Inglesa, e que tem contribuído sobremaneira para a análise regional da Segurança Internacional adotada por Buzan, diz respeito à ideia de que coexistem em política internacional três diferentes tradições doutrinárias, originalmente defendida por Martin Wight, e assim descrita por Hedley Bull: “*a hobbesiana, ou realista, que considera a política internacional como um estado de guerra; a kantiana, ou universalista, que preconiza a atuação, na política internacional, de uma comunidade potencial e a grociana, ou internacionalista, para a qual a política internacional ocorre dentro de uma sociedade de estados*” (BULL, 2002: 32).

Segundo Buzan (2002: 242),

A Escola Inglesa tem seu foco na interação de três elementos-chave que encerram a política mundial: o sistema internacional, visto em termos mais ou menos realistas como o aspecto estadocêntrico e de poder político das relações internacionais; a sociedade internacional, vista como as normas, regras e instituições criadas pelos Estados para mediar e administrar suas relações; e a sociedade mundial, vista na sua forma mais

abstrata como a sociedade originária de toda a espécie humana, e mais especificamente como o lado transnacional, não-estatal da organização humana representada por firmas, ONGs, religiões e coisas do gênero.

O quadro abaixo busca sintetizar o pensamento daqueles autores:

Tradição	Referência	Tipo	Centro do debate
Realista	Hobbes	Sistema Internacional	Política entre Estados soberanos realizada sob uma estrutura internacional anárquica (estado de guerra)
Internacionalista	Grotius	Sociedade Internacional	Institucionalização de interesses e identidades compartilhadas entre Estados (“sociedade civil” de Estados”)
Universalista	Kant	Sociedade Global	Relação entre indivíduos e organizações não-estatais onde os homens possuem precedência sobre as instituições.

Fonte: Bull (2002); Buzan (2002; 2004).

Quadro 2.1 – As três tradições doutrinárias da Escola Inglesa

Dois aspectos da Escola Inglesa colaboram para a abordagem regional da segurança internacional⁴⁹. O primeiro é o fato dela aceitar a ideia de que os três elementos-chave (sistema internacional, sociedade internacional e sociedade mundial) estarem sempre em jogo, variando no tempo e no espaço a mistura entre eles; o segundo, derivado do primeiro, refere-se ao fato dela não excluir a política de poder como elemento-chave da análise, ao mesmo tempo em que ela incorpora elementos da sociedade mundial (BUZAN, 2002: 243).

É esse jogo entre diferentes tradições que qualifica o tipo de complexo regional. No esquema a seguir, Buzan (2004: 9) sugere diferentes possibilidades derivadas das três tradições doutrinárias:

⁴⁹“Na prática, a Escola Inglesa não dedicou muita atenção ao nível regional, embora nada em tese o exclua de sua abordagem” (BUZAN, 2002: 243).

Figura 2.2 – As três tradições da Escola Inglesa

O esquema elaborado por Buzan nos sugere um “leque” com inúmeras possibilidades que derivam de um *continuum* entre ambientes *hobbesianos* e *kantianos*. Visando utilizar o modelo acima para qualificar os tipos de complexos de segurança (especialmente o caso sul-americano), propomos a seguir uma pequena alteração no “leque” de Buzan, conforme esquema abaixo:

Figura 2.3 – O “leque” do padrão de relacionamento regional

A proposta agora formulada sugere um “leque de opções” variando entre o fechamento total (0° - estado de *guerra hobbesiana*) até o seu contraponto (180° - estado de *paz kantiano*). Mais a frente, retornaremos a esse esquema.

Além das ferramentas teóricas oriundas da Escola Inglesa, para compor sua TCRS Buzan também se utiliza de ideias da chamada Teoria Social das Relações Internacionais, desenvolvida por Alexander Wendt (1999). Wendt compartilha com os autores da Escola Inglesa a ideia de que existem diferentes padrões de relacionamento entre Estados e a utiliza no desenvolvimento de seus ferramentais teóricos, denominando de “cultura” cada uma das três estruturas: *hobbesiana*, *lockeana* e *kantiana* (WENDT, 1999: 257). Para ele, a cultura *hobbesiana* seria marcada pela relação de rivalidade entre “inimigos”; a *lockeana*, pela relação de competição entre “rivals”; a *kantiana*, por sua vez, envolveria relações de cooperação entre “amigos” (WENDT, 1999). Ao centro de cada cultura, Wendt propõe portanto um papel: inimigo (cultura *hobbesiana*), rival (cultura *lockeana*) e amigo (cultura *kantiana*).

Buzan utiliza-se das ideias acima para compor a base de sua TCRS. O próprio Wendt sugere explicitamente uma relação entre a sua proposta de “teoria social” com a TCRS⁵⁰. Assim, ao definir os fatores fundamentais para a definição da segurança regional, Buzan estabelece, além dos elementos de poder que envolvem os Estados, o padrão de amizade/inimizade predominante entre Estados envolvidos⁵¹.

Diferentes padrões de relacionamentos podem ser identificados, o que sugere um *espectro*⁵² de possibilidades, variando entre dois extremos: o *caos*, de um lado, e a *comunidade de segurança*, do outro, conforme esquema abaixo:

Figura 2.4 – O espectro do grau de amizade

⁵⁰“Wendt (1999: 257,301), for example, makes the connection explicit, pointing out that his social theory can be applied to regional security complexes” (BUZAN; WÆVER, 2003: 40).

⁵¹“In defining regional security the principal element that must be added to power relations is the pattern of amity and enmity among states. By amity I mean relationships ranging from genuine friendship to expectations of protection or support. By enmity I mean relationships set by suspicion and fear.” (BUZAN, 1991: 189-190).

⁵²“As Ole Waever suggests, within any given complex there exists a spectrum of relational possibilities described by the degrees of amity and enmity that define security interdependence. At the two extremes of the spectrum are chaos and security community. In chaos, all relations are defined by enmity each actor being the enemy of all the others (...). Opposite from chaos is a security community in which disputes among all the members are resolved to such an extent that none fears, or prepares for, either political assault or military attack by any of the others” (BUZAN, 1991: 218).

Dessa forma, as relações de segurança entre Estados (geralmente vizinhos) seriam, em grande medida, determinadas pelo padrão de ameaça/medo mutuamente percebido. Para Buzan (2004: 119), os padrões podem variar de uma relação conflituosa (*política de poder*) a um modelo de amizade (*convergência política*). Entre esses dois extremos, ordem crescente de amizade, Buzan sugere como padrões intermediários a *coexistência* e a *cooperação*.

A figura a seguir estabelece um “diálogo” com os esquemas anteriores e visa localizar os diferentes padrões de relacionamento propostos por Buzan.

Figura 2.5 – Padrões de relacionamento

Com base no padrão de relacionamento entre unidades de uma região, é possível identificar diferentes tipos de *complexos regionais*, variando entre ambientes conflituosos, onde a possibilidade de guerra é iminente, de um lado, e ambientes de relativa paz, de outro. O complexo formado por países que compartilham identidades positivas, como Estados Unidos e Canadá, por exemplo, possuiria um caráter muito diverso daqueles que compartilham identidades negativas, como é o caso da relação Índia – Paquistão. Dependendo das características de relacionamento entre os países da região (padrão de amizade/inimizade), Buzan classifica os complexos regionais de segurança em três diferentes tipos: *formações conflitivas*, *regimes de segurança* e *comunidades de segurança* (BUZAN; WAEVER, 2003). A figura a seguir resume os tipos propostos por Buzan.

Figura 2.6 – Tipos de complexos regionais de segurança

Buzan não estabelece uma distinção rígida entre os tipos propostos. Chama apenas a atenção para o fato de que sua ideia de “formação conflituosa” parece mais ampla que a “cultura hobbesiana” sugerida por Wendt, ao mesmo tempo em que o “regime de segurança” seria mais restrito que o modelo “lockeano” do autor construtivista⁵³.

Com esses tipos, Buzan busca estabelecer um parâmetro razoável para representar os diferentes padrões de relacionamento.

A abertura máxima do “leque” corresponderia então à consolidação de uma Comunidade de Segurança, conceito recentemente adotado por autores construtivistas, conforme veremos a seguir.

2.1.3 Comunidade de Segurança: análise regional sob uma perspectiva construtivista

Uma outra perspectiva de análise de segurança no nível regional diz respeito ao resgate do conceito de Comunidade de Segurança, desenvolvido inicialmente na década de 1950, por Karl Deutsch, e recentemente adotado pela perspectiva construtivista (ADLER e BARNETT, 1998). Uma *Comunidade de Segurança* se estabelece quando determinada região supranacional passa a controlar os conflitos no seu interior. Nesse sentido, as regiões tendem a constituir “unidades supranacionais”, colocando-se entre o nacional e o global. Para Deutsch, “uma comunidade de segurança é aquela na qual existe a convicção real de que os membros da

⁵³“Wendtians should note that conflict formation, security regime, and security community run in parallel with Wendt's Hobbesian, Lockean, and Kantian social structures. The main differences are that conflict formation is rather wider than Wendt's Hobbesian model, and security regime is probably a rather narrower idea than his Lockean model” (BUZAN; WÆVER, 2003: 54).

comunidade não combateriam entre si” (DEUTSCH, 1966: 25). Em tal situação, os conflitos não mais conduziriam à guerra: “*Se todo o mundo estivesse integrado como uma comunidade de segurança, a guerra seria automaticamente eliminada*” (Idem). Deutsch sugere dois níveis de integração das Comunidades de Segurança: amalgamadas e pluralísticas, conforme as palavras do próprio autor:

Se a principal meta da integração for não apenas a preservação da paz entre as unidades políticas integradas, mas também a obtenção de maior poder para fins gerais ou específicos, ou a obtenção de uma identidade funcional comum, ou uma combinação de tudo isso, então é provável que uma *comunidade política amalgamada*, com um governo comum, seja a ideal. Se o objetivo principal for a paz, então é possível que uma *comunidade pluralística de segurança* seja eficiente e, de fato, mais fácil de alcançar. (DEUTSCH, 1982: 269).

Diferentemente do que sugere a TCRS, a proposta construtivista pressupõe, necessariamente, que os países membros compartilhem identidades positivas. Não há comunidade de segurança independente do interesse das unidades que a compõem. Uma comunidade de segurança só existe pela vontade deliberada de seus membros em construir um ambiente de paz.

É portanto a ideia de “vontade política” nas Relações Internacionais que imprime originalidade à proposta de Deutsch. Nela, os conceitos de “segurança” e de “comunidade” em ambiente internacional são aproximados por meio da identificação de valores. Dessa forma, a proposta de Deutsch sugere a possibilidade de que a ausência de guerra possa ser alcançada por outros meios que não a balança de poder – como pensam os realistas, pelo do estabelecimento de uma comunidade política.

A conjunção de forças transnacionais com a ideia de comunidade nas relações internacionais representa um desafio aos modelos teóricos dominantes, demandando uma análise do caráter social das políticas de segurança. Em *Security Community*, Emanuel Adler e Michael Barnett (ADLER; BARNETT, 1999) buscam demonstrar a viabilidade empírica e teórica de uma agenda de pesquisa com base no conceito de *Comunidades Pluralísticas de Segurança*. Para eles, uma agenda desse tipo deve identificar as condições sob as quais as Comunidades de Segurança emergem, relacionando forças transnacionais e políticas de segurança por caminhos diferentes do realismo tradicional.

Uma análise do desenvolvimento de uma comunidade de segurança sob a perspectiva construtivista deve levar em consideração a construção social do processo histórico em que ele ocorre. Os autores (ADLER & BARNETT, 1998: 49) consideram o mecanismo de *Path dependence*⁵⁴ para a formação de comunidade política, segundo o qual, dado o primeiro passo numa determinada direção, os passos seguintes são induzidos na mesma direção (*self-reinforcing positive feedback*), e os custos para reverter a tendência de uma trajetória tendem a aumentar com o tempo.

Os autores apresentam um esquema de evolução típico-ideal de uma Comunidade de Segurança em três fases: *nascente* (aumento de canais e instituições regionais), *ascendente* (fortalecimento da confiança mútua e das instituições regionais, com colaboração entre Forças Armadas) e *madura* (nessa fase, as ações de guerra entre parceiros passam a ser improváveis).

2.2 A GEOGRAFIA POLÍTICA SUL-AMERICANA: ASPECTOS GERAIS

Buscaremos nessa seção situar a América do Sul em relação aos modelos teóricos apresentados. Antes, porém, apresentaremos algumas características da geografia política do subcontinente, destacando elementos de sua complexidade.

2.2.1 Aspectos gerais do subcontinente sul-americano

O subcontinente sul-americano se estende por uma área de quase 18 milhões de km², o que equivale acerca de 12% da superfície terrestre do planeta e de 42% do continente americano. Apresenta vasta riqueza natural e abriga a maior diversidade física, biológica e climática de todos os continentes, abrangendo de desertos áridos e florestas tropicais úmidas a geleiras. Além da maior biodiversidade e da maior floresta tropical do Planeta, está na América do Sul cerca de um quarto das terras potencialmente aráveis do mundo. Tal riqueza natural, porém, contrasta com os sérios problemas socioeconômicos de sua população. Com quase 400 milhões de habitantes, a América do Sul apresenta índices de desenvolvimento humano relativamente

⁵⁴ O mecanismo de *Path dependence* tem sido empregado na análise histórica do desenvolvimento (e persistência) de instituições por meio da compreensão de processos decisórios e de trajetórias político-sociais. Corresponde ao tipo de análise histórica que leva em consideração, na determinação de processos causais, determinados fenômenos contingentes que, ao longo um processo histórico, produzem cadeias de eventos com propriedades determinísticas (MAHONEY, 2000).

baixos. Essa população é fortemente miscigenada, resultado do cruzamento de brancos (portugueses e espanhóis), negros e indígenas.

Do ponto de vista das questões de defesa e segurança, a situação sul-americana é paradoxal: se de um lado a região se destaca pela ausência de guerras formais⁵⁵, por outro lado enfrenta sérios problemas relativos à fragilidade do império da lei e alto grau de violência social. Segundo dados da ONU e do Banco Mundial, a América do Sul está entre as regiões mais violentas do mundo, sendo superada apenas pelo Caribe e pelo Sudoeste africano (Gráfico 2.1).

Gráfico 2.1 – Violência social no mundo

Os mapas abaixo nos ajudam a ilustrar essa situação. Eles nos apresentam a distribuição de mortos por países, segundo dois tipos de origem: mortos por causa de guerras e mortos por causa de violência social. Nesse tipo de mapa, o tamanho do “território” corresponde à proporção de mortos em relação ao total mundial.

⁵⁵ Exceto por alguns incidentes (a disputa entre Argentina e Chile pelo canal de Beagle, em 1978; as relações tensas entre Chile, por um lado, e Bolívia e Peru, por outro, no final dos anos setenta; o enfrentamento naval entre Colômbia e Venezuela em 1987; a questão entre Equador e Peru em meados da década de 1990; e, mais recentemente, o ataque colombiano a guerrilheiros das FARC instaladas em territórios equatorianos em março de 2008), os últimos conflitos inter-estatais no subcontinente ocorreram na década de 1930.

Fonte: World Mapper (2002). Disponível em www.worldmapper.org (acessado em 10/05/ 2008).

O contorno dos mapas parece indicar claramente a supremacia dos problemas de segurança em detrimento das questões de defesa. Dados recentes apontam que a (in)segurança pública passa a ser hoje a maior preocupação da população sul-americana⁵⁶.

Por mais paradoxal que possa parecer, o processo de integração regional tem potencializado a insegurança dos países da região pelo crescimento do crime organizado decorrente das facilidades de transporte de mercadorias ilícitas, da migração ilegal etc. “Como muitas formas de crime transnacional, o tráfico de narcóticos tem sido o feliz beneficiário da liberalização do comércio global e do relaxamento no controle das fronteiras” (SMITH, 2001: 71). A ampliação do comércio regional, portanto, criou também fluxos ilegais, aproximou grupos criminosos e tem contribuído, ironicamente, para aumentar a insegurança nos países sul-americanos, especialmente nos grandes centros urbanos.

A combinação histórica entre ausência de guerras formais (ameaça de um Estado ao outro) e alto grau de violência social (proliferação de crime pela vulnerabilidade dos Estados) sugere uma interessante situação em que a lógica do *Dilema de Segurança* de John Herz⁵⁷ estaria invertida. Ou seja, no caso sul-americano, as maiores ameaças teriam origem não em políticas de poder adotadas pelos Estados, mas na incapacidade destes de adotarem políticas públicas no enfrentamento de suas vulnerabilidades sociais. Nesse caso, os problemas principais que envolvem os países da região não seriam **“de”** fronteira (questão de defesa), mas estariam **“na”** fronteira (questão de segurança). Sob tal inversão, a ameaça passaria a ser o vizinho fraco, incapaz de controlar seu próprio território, e não o vizinho forte (VILLA; MEDEIROS FILHO,

⁵⁶ Segundo dados do Latinobarômetro 2007, “En el ámbito de la seguridad ciudadana un 63% se siente cada día más inseguro. (...) el problema principal es en muchos países la delincuencia (...)” INFORME LATINOBARÓMETRO - 2007, disponível em www.latinobarometro.org (acesso em 11 de novembro de 2008)

⁵⁷ Para o autor, “os esforços de ampliação de segurança de um Estado conduzem a maior insegurança de seu vizinho” (HERZ, 1950).

2007: 8). Isso não permite, porém, imaginar que as questões de defesa entre os países da região estejam superadas.

2.2.2 A geografia política sul-americana: uma proposta de caracterização

A distribuição dos problemas descritos acima não estão distribuídos de forma regular sobre o espaço sul-americano. Enquanto determinadas áreas são marcadas pelo avanço de fluxos transnacionais, em alguns casos com relativo grau de institucionalização, como é o caso do Mercosul, existem lugares onde o processo de integração regional é praticamente nulo.

Para uma análise espacial dos diferentes níveis de integração regional na América do Sul, propomos dividir a região em cinco grandes porções que, mesmo que sobrepostas, podem nos ajudar a compreender as diferentes dinâmicas regionais. As porções subregionais sugeridas são: Amazônia, Cone Sul, Andes, Brasil e Guianas, conforme a figura abaixo:

Figura 2.9 – Porções regionais da América do Sul

Considerando os objetivos aqui propostos, trataremos do padrão de relacionamento entre os Estados membros apenas nas três primeiras porções regionais⁵⁸.

a) **Amazônia:** envolve os países pertencentes à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, tendo sido apontada mais recentemente como um potencial espaço de

⁵⁸ Excluiremos as “Guianas”, aqui entendidas como países com pouca expressão no tema defesa e segurança regional. Alguns fatores contribuem para isso. Primeiro, o fato desses países terem permanecido como colônias até a segunda metade do século XX; segundo, a barreira natural que as separam dos demais países sul-americanos (a maioria das fronteiras guianenses se encontram em porções amazônicas); terceiro, a forte barreira cultural, representada em primeiro lugar pelas diferentes línguas oficiais que não encontram semelhanças com os demais países da região. A porção “Brasil”, representando um único país, não será tratada por motivos óbvios.

articulação subcontinental, podendo vir a se constituir em um dos pivôs da integração sul-americana. Mais do que em qualquer outro lugar do subcontinente, é na Amazônia onde as chamadas “novas ameaças” mais se misturam à noção de “defesa nacional”, gerando um complexo de insegurança. A própria geografia do lugar impede processos cooperativos mais ambiciosos. De uma forma geral, a região é “ocupada” por grandes vazios demográficos e por escassa participação dos Estados. Um aspecto, porém, pode vir a se tornar elemento de identidade: a percepção de “cobiça internacional”, quando a ameaça deixa de ser o vizinho e passa a ser o interesse estratégico de grandes potências exteriores à região. Para fins de nossas análises, consideram-se países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

b) Cone-Sul: Corresponde aproximadamente ao espaço regional do Mercosul e é marcado pelo relativo êxito dos processos cooperativos, onde há sinais de superação de uma geopolítica tradicional de orientação *hobbesiana*, notadamente no que se refere à relação entre seus países-chave: Brasil-Argentina e Argentina-Chile. É a porção subregional que mais se aproxima do modelo de Comunidade de Segurança. Isso não quer dizer que a subregião esteja livre de conflitos. Problemas recentes envolvendo comércio internacional e uso de fontes energéticas têm levado a questionamentos da manutenção do Mercosul. Fazem parte do Cone Sul: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai.

c) Andes: envolve uma subregião com fraca tradição integracionista, em boa medida motivada pela permanência de desconfianças reveladas nos últimos anos, como por exemplo: Chile x Peru, Peru x Equador, Equador x Colômbia, Colômbia x Venezuela. Compõem os Andes: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

Nos casos apresentados, parece haver, portanto, uma relação causal entre integração e estabilidade regional. De uma forma geral, a irregularidade espacial do processo de integração regional na América do Sul aponta para níveis de estabilidade/instabilidade também espacialmente irregular. Enquanto o Cone-Sul apresenta considerável êxito, as porções “Amazônia” e “Andes” apresentam níveis de integração bem mais modestos. É exatamente nessas porções, onde o processo de integração é mais escasso, que se localizam áreas de potenciais conflitos territoriais, dentre as quais se destacam as fronteiras entre Chile, Peru e Bolívia (a situação mediterrânea da Bolívia se constitui hoje na maior ameaça latente de conflito territorial no subcontinente), as cercanias do lago Maracaibo (Colômbia-Venezuela) e a região de Essequibo (Venezuela-Guiana).

Apesar de em todas as porções analisadas coexistirem simultaneamente movimentos de integração e de fragmentação, pode-se, de forma geral, dividir a região segundo dois grandes arcos: o “Arco da Estabilidade” e o “Arco da Instabilidade”⁵⁹. Enquanto o primeiro corresponde à faixa Atlântica (Mercosul estendido), o segundo se refere à porção onde persistem zonas potenciais de conflitos armados, notadamente “Amazônia” e “Andes”.

Figura 2.10 – Arcos da “estabilidade” e da “instabilidade” na América do Sul

De forma bem simplificada, os níveis de “integração geopolítica” na América do Sul parecem obedecer a uma linha de gradação crescente entre a vertente *atlântica* (maior nível de integração/estabilidade) e a vertente *pacífica* (integração comprometida e instabilidade regional).

2.2.3 Entre o regime e a comunidade de segurança: onde situa-se a América do Sul

De maneira geral, Buzan e Waever (2003) situam as relações entre os países da América do Sul em um padrão de amizade/inimizade intermediário – regime de segurança. A falta de um padrão homogêneo no subcontinente, porém, é percebido pelos autores. Dessa forma, eles

⁵⁹ Originalmente essa ideia aparece em SAINT-PIERRE, H. L. Introdução a análise e formulação de Política de Defesa. Mimeo, s/d.

estabelecem uma diferença entre os Andes e o Cone Sul, os quais constituiriam subcomplexos regionais, conforme figura a seguir:

Fonte: BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. xxvi

Figura 2.11 – O Complexo Regional Sul-americano

Essa divisão da América do Sul em dois subcomplexos regionais (Andes e Cone Sul) também é compartilhada por autores construtivistas que trabalham com a ideia de Comunidade de Segurança. Em “*An Emerging Security Community in South America?*”, Andrew Hurrell destaca a extraordinária transformação ocorrida na relação entre os países do Cone Sul, especialmente entre Brasil e Argentina. Para o autor, as medidas como a adoção de políticas de controle de armamento e a realização de exercícios conjuntos entre esses países têm contribuído para reduzir a percepção de rivalidade e de ameaça mútua que dominava o ambiente subregional. Para Hurrell, se a relação entre os países do Mercosul dá sinais de surgimento de uma possível comunidade de segurança (mesmo fraca e limitada), o mesmo não pode ser dito sobre outras partes da América do Sul (HURRELL, 1998: 252).

Retornando ao esquema do “leque” utilizado na primeira seção, sugerimos, de acordo com a figura seguinte, a situação das subregiões estudadas em relação aos padrões de complexos regionais de segurança propostos por Buzan.

Figura 2.12 – Os subcomplexos regionais na América do Sul

Assim, enquanto a subregião Cone Sul pode ser situada em um padrão intermediário entre um “Regime de Segurança” e uma “Comunidade de Segurança”, as subregiões Amazônia e Andes ainda mantêm traços de uma formação conflitiva. A compreensão de como esse quadro se constitui sugere uma análise do processo histórico que envolve as relações geopolíticas na América do Sul, tarefa para o próximo capítulo.

2.3 CONCLUSÃO

Buscamos nesse capítulo caracterizar a América do Sul como uma região com dinâmicas muito particulares que envolvem, concomitantemente, elementos de conflito e de cooperação. Do ponto de vista teórico, de forma geral, a América do Sul constitui um regime de segurança marcado por um paradoxo: ausência de guerras e elevados índices de violência social. Como foi visto, porém, essas condições não se apresentam de forma homogênea no espaço sul-americano. Enquanto algumas áreas são marcadas pela instabilidade regional, não só no que diz respeito às antigas desconfianças territoriais, mas a fortes vulnerabilidades sociais que colocam em risco a própria manutenção do estado de direito, como é o caso de países andinos, outras porções do subcontinente têm apresentado transformações radicais nas suas relações externas e se configuram candidatas à formação de uma comunidade de segurança pluralística, como é o caso dos países do Cone Sul.

CAPÍTULO 3

Ambiente geopolítico sul-americano

Analisaremos nesse capítulo os aspectos geopolíticos que envolvem a relação entre os países sul-americanos. Pretende-se também discutir o paradoxo que caracteriza a geografia política sul-americana, considerando-se fatores estruturais e aspectos históricos que têm contribuído para moldar o comportamento dos Estados na região. Para tal, a primeira seção será destinada a um breve histórico do processo de integração regional sul-americano em diferentes períodos, desde a “contenção” dos anos 1970 até o paradoxal período de institucionalização/“fragmentação” observado na década atual. Na segunda seção, descreveremos os modelos de arranjos regionais de defesas pensados para o subcontinente e o processo de institucionalização de uma arquitetura de segurança para a América do Sul, consolidada em dezembro de 2008 com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, órgão da UNASUL.

3.1 ANTECEDENTES GEOPOLÍTICOS: BREVE HISTÓRICO

Buscaremos analisar o histórico do processo de integração regional na América do Sul, com destaque para os eventos ocorridos nas quatro últimas décadas. Antes, porém, faz-se necessária uma retrospectiva sobre o comportamento dos Estados da região no último século.

3.1.1 Quase um século sem guerras

O caráter paradoxal marcado, de um lado, pela ausência de guerras convencionais e, de outro, pelo alto grau de violência social não é exclusividade da América do Sul, mas envolve toda a América Latina⁶⁰. Como tal, tem atraído a atenção de estudiosos⁶¹ sobre quais seriam os fatores determinantes de tal paradoxo. O que mais chama a atenção é o reduzido número de conflitos armados na região, especialmente a partir do início do século XX.

De fato, com a virada do século XIX para o século XX, a geopolítica praticada em toda a América Latina sofreu mudanças radicais. Isso pode ser evidenciado pela redução brusca no número de conflitos armados na região. De acordo com Holsti (1996: 151), entre os anos de 1816 a 1900 ocorreram na América Latina 44 disputas militares. Desde então, o número de conflitos bélicos na região só tem diminuído. Na América do Sul, por exemplo, o último grande conflito foi a Guerra do Chaco (1932-35). Desde o final desta guerra, excetuando-se alguns conflitos de menor proporção⁶², a região passou a figurar como um ambiente internacional “livre” de conflitos bélicos. A explicação para tal fenômeno é complexa e distante de ser consensual. Um ponto parece comum entre as diferentes interpretações: esse fenômeno resulta menos de uma estratégia regional deliberada e mais de uma combinação de fatores que envolvem aspectos políticos, históricos e geográficos.

Destacaremos a seguir cinco fatores apontados como possíveis causas do padrão anômalo da América Latina, de forma geral, e, de maneira particular, da América do Sul ao longo do último

⁶⁰ De fato esse fenômeno não é exclusividade da América do Sul, mas envolve toda a América Latina: “(...) *the Latin American regional society has been characterized since the late nineteenth century by a paradoxical contrast between domestic violence and instability and relatively peaceful international relations.*” (KACOWICZ, 2005: 48).

⁶¹ Sobre essa discussão, vale destacar HOLSTI (1996), especialmente o capítulo 8 - *Analyzing an anomaly: war, peace, and the state in South America*. Neste capítulo o autor apresenta uma interessante discussão entre diferentes perspectivas teóricas (Realist/geostrategic, learning/cognitive, domestic politics, cultura/social, liberal-institutional e strong states explanation) para a explicação da ausência de guerras na América do Sul nas últimas décadas. Outra obra que merece destaque é *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*, de Arie Kacowicz (KACOWICZ, 2005). Nesta, o autor analisa os fatores que teriam caracterizado a América Latina, e especialmente a América do Sul, como uma zona marcada pela ausência de guerras no último século.

⁶² Dentre esses conflitos de menor proporção, destaca-se o enfrentamento entre Peru e Equador ocorrido em 1995. “Durante os dezenove dias de combate, morreram aproximadamente 100 equatorianos e 400 peruanos. O Peru também perdeu dois aviões de caça Sukhoi SU-22 de fabricação soviética, um bombardeiro Canberra, dois aviões leves de ataque Cessna A-37 B, dois helicópteros Mi-8 e um terceiro helicóptero não identificado. O Equador perdeu um avião de caça Kfir de fabricação israelense e um avião leve de ataque Cessna A-37 B.” (GALASTRI, 2005: 25-6).

século: a) a localização periférica da região em relação aos grandes conflitos mundiais; b) as limitações militares de caráter ofensivo; c) a presença hegemônica dos Estados Unidos; d) a prioridade dada aos problemas domésticos (inimigo interno); e e) o papel das normas no que seria uma espécie de “sociedade internacional” latino-americana.

a) localização periférica da região em relação aos grandes conflitos mundiais

O fato de os países da região registrarem os menores índices de gastos de defesa do mundo parece ter muita relação com a posição periférica – não só geográfica – que a região ocupa em relação aos interesses de poder das grandes potências mundiais. De fato, quando se estudam os conflitos que envolvem as duas grandes Guerras Mundiais, o território latino-americano parece “abençoado”⁶³. Tal posição amenizaria a sensação de insegurança internacional e reduziria, conseqüentemente, os investimentos militares, tornando menos belicosas as relações entre os Estados da região.

b) Limitações de poder ofensivo

O segundo fator, de certa forma, deriva do primeiro e diz respeito ao poder bélico relativamente pequeno dos países da região. O problema maior seria o custo de se fazer a guerra. É por demais conhecido entre os estrategistas militares a noção de que é muito menos oneroso defender que atacar. A incapacidade logística seria apenas uma das limitações dos países da região para o uso de instrumentos militares em operações de caráter ofensivo. Neste caso, a ausência de guerras na região se daria não pela eficácia dissuasiva dos exércitos nacionais, mas antes pela incapacidade ofensiva dos oponentes.

c) Presença hegemônica dos Estados Unidos como fator de estabilidade regional

Em boa medida, a ausência de guerras na região pode ser derivada da presença do poder norte-americano na América Latina (HOLSTI, 1996: 162). Sob tal perspectiva, o poder hegemônico dos EUA teria a capacidade de constranger qualquer tentativa de aventura bélica entre os países da região. Além disso, em vários momentos do século XX, é possível perceber esforços norte-americanos para a implementação de uma arquitetura hemisférica de defesa e segurança, como por exemplo: sistema de defesa hemisférico (pós-Segunda Guerra); doutrina de segurança nacional (Guerra Fria); e sistema de segurança hemisférica (pós Guerra Fria).

⁶³“Geography also blessed Latin America with a peripheral role in the major international conflicts of the past two centuries, which meant that conventional extra-continental threats were almost nonexistent, again downgrading the importance of national defense to civilian political leaders” (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007: 78-9).

d) Prioridade dada aos problemas domésticos (inimigo interno)

Ao longo dos séculos XIX e XX, a instabilidade política e a fragilidade institucional dos Estados Nacionais acabaram por provocar o uso recorrente do aparelho militar na repressão a conflitos internos nos países da América Latina. A urgência desses problemas, seja para manter a incolumidade do território ou o regime político em vigor⁶⁴, teria gerado na mentalidade militar a percepção de que a prioridade deve ser dada aos problemas domésticos (inimigo interno), em detrimento dos problemas de defesa externa⁶⁵. Nesse sentido, parece emblemático o fato de Caxias, patrono do Exército Brasileiro, ser lembrado como “o pacificador”, e não como “o líder” da Guerra do Paraguai (KUHLMANN, 2007: 110).

Essa é a tese daqueles que apostam que a paz regional na América do Sul se deve às opções doutrinárias dos militares pelos problemas internos:

Parto do suposto básico de que os militares têm sido os protagonistas na tomada de decisões bélicas em cada Estado sul-americano. São suficientemente poderosos para decidir unilateralmente se devem ou não perseguir objetivos políticos nacionais por meio do uso da força externa em nível intra-regional. (...) conclui-se que a profissionalização militar contribuiu para evolução da paz interestatal, porque transferiu a missão militar de conflitos interestatais para a guerra interna (MARTIN, 2001: 75 e 86).

Os dois últimos fatores (presença dos EUA e prioridade ao “inimigo interno”) estiveram fortemente vinculados às injunções da bipolaridade emergente com a Guerra Fria que marcam a opção dos militares da região pela doutrina de segurança nacional (luta contra o inimigo interno comunista)⁶⁶.

Por colocar os militares no centro do debate, esse fator merecerá atenção especial ao longo desse trabalho.

⁶⁴Segundo Paulo Kuhlmann, “O Exército Brasileiro historicamente teve ampla atuação na Defesa Interna, desde os fundamentos do Império e República, mais com uma finalidade de estruturar o Estado do que de defender cidadãos. O interesse era manter a incolumidade do território e o regime do momento; ou em Defesa da Monarquia/República e do status quo territorial, ou de ameaças de questões sociais não resolvidas pelo estado, tal como Canudos e Contestado” (KUHLMANN, 2007: 110).

⁶⁵ Para Pion-Berlin e Trinkunas, “The internal orientation of Latin American defense establishments was reflected in decisions about defense budgets, military training, and acquisitions. It meant that many Latin American militaries never developed the capabilities to engage in sustained offensive operations.”(PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007: 83)

⁶⁶Tais fatores contribuíram para a aproximação ideológica dos militares sul-americanos, estimulada pelo incremento de treinamento e socialização comuns, organizados pelos EUA.

e) O papel das normas

Há quem defenda que, desde o período de independência no século XIX, os países latino-americanos têm gradualmente construído uma espécie de “sociedade internacional”⁶⁷ nos moldes do que prescrevem os autores da Escola Inglesa⁶⁸ (KACOWICZ, 2005). A partir de uma síntese entre as abordagens positivistas e construtivistas, Kacowicz identifica o impacto das normas⁶⁹ no comportamento dos Estados da região em suas relações externas. Como exemplo desse impacto, poderia ser citado o considerável número de pendências territoriais resolvidas de forma pacífica, por meio de arbitragem ou de negociação⁷⁰.

Como será visto na seção posterior, constam do documento de constituição do Conselho de Defesa Sul-americano as normas essenciais de uma esperada “sociedade internacional”: os princípios da soberania, da integridade territorial, da independência e igualdade legal e da não-intervenção.

3.1.2 Alterações geopolíticas ocorridas nas quatro últimas décadas

Apesar da ausência de guerras que caracteriza o subcontinente sul-americano, isso não quer dizer que não haja preocupações militares a respeito de conflitos armados na região. Vários problemas envolvendo países da região tiveram (e alguns ainda têm) potencial de se desdobrar em conflito armado.

De maneira geral, em que pesem as mudanças ocorridas no subcontinente a partir do processo de democratização iniciado nos anos 1980, persistem na região velhas desconfianças. Estas possuem origens difusas e podem estar relacionadas à vulnerabilidade social e fraqueza institucional da democracia na região, à proliferação de grupos criminosos, à possibilidade de conflitos de origem ideológica, a posturas percebidas como “imperialistas” de seu principal líder etc.

⁶⁷ “Since gaining independence in the early nineteenth century, the Latin American countries have gradually built up a sophisticated and highly developed system of regional international law and institutions, including a series of regional norms that have regulated their international and domestic behavior.” (KACOWICZ, 2005: 10).

⁶⁸ Uma sociedade internacional (ou sociedade de estados) ocorre “quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns” (BULL, 2002: 19).

⁶⁹ Dentre essas normas, o autor destaca: “(...) *uti possidetis* (the recognition of former colonial borders); peaceful settlement of international disputes; respect for sovereignty and territorial integrity; nonintervention; self-determination; convivencia (peaceful coexistence); concertación (consensus-seeking); arms control and disarmament; nonproliferation and CBMs” (KACOWICZ, 2005: 4).

⁷⁰ “Between 1851 and 1922 at least fourteen peaceful cessions and exchanges of territory related to territorial disputes took place in South America. Eight of these cases were resolved following arbitration and the rest through direct negotiations, good offices, and mediation.” (KACOWICZ, 2005: 11).

Ao mesmo tempo em que persistem desconfianças, ganham impulso algumas iniciativas para a institucionalização de um organismo de defesa genuinamente regional. O quadro regional é complexo e deriva das relações entre os países da região onde coexistem elementos do sistema internacional e da sociedade internacional.

Para encerrar a nossa análise histórica, faremos um breve balanço da geopolítica praticada na região nas quatro últimas décadas. Para tal, serão consideradas quatro fases: contenção (década de 1970); inflexão (início da década de 1980); cooperação (acentuada na década de 1990) e institucionalização/”fragmentação” (década atual).

3.1.2.1 Geopolítica da contenção

A década de 1970 na América do Sul caracterizou-se pela predominância de regimes autoritários conduzidos por governos militares. Sob tal cenário, o ambiente geopolítico tornava-se ambíguo: se por um lado havia espaço para o compartilhamento de elementos ideacionais (combate ao comunismo, valores militares etc) entre os governos da região, o que afastava do subcontinente, especialmente das porções mais meridionais, a possibilidade de conflito de natureza ideológica, por outro lado, justamente pelo caráter militar desses governos, dava-se uma importância significativa aos aspectos estratégicos-militares, o que contribuía para a ampliação dos estoques mútuos de desconfiança. O cenário predominante era marcado por instabilidades geopolíticas (ameaças de contenciosos fronteiriços e de conflitos territoriais) envolvendo países-chaves do subcontinente: Brasil x Argentina e Chile x Argentina. Tal estratégia reforçava a percepção de vizinho-ameaça. Podia-se ver em todos os gestos do vizinho intenções pouco amistosas ou confiáveis. Analisando-se textos de Geopolítica produzidos no Brasil e na Argentina, percebe-se que eles eram marcados por posturas agressivas/defensivas de ambas as partes (MIYAMOTO, 1999: 04).

A geopolítica de contenção caracterizava-se pela desconfiança mútua entre vizinhos – vistos como ameaças latentes e inimigos em potencial – e pela percepção de fronteiras enquanto instrumentos de separação (MEDEIROS FILHO, 2004)⁷¹. Esse clima de desconfiança mútua contribuiu para o “distanciamento” entre os países sul-americanos, representado pelo baixo volume de comércio intrarregional e, conseqüentemente, a escassa integração regional até os anos 1990.

⁷¹ Essa percepção transparece claramente em *Geopolítica do Brasil*, do General Golbery do Couto e Silva. De acordo com sua visão, a geopolítica brasileira deveria dar atenção especial as “suas lindas fronteiras em todo o perímetro continental. Será, nesse particular, uma Geoestratégia de contenção, em grande parte preventiva” (COUTO E SILVA, 1981: 171). Golbery deixava transparecer sua preocupação com a Argentina. Para ele, as maiores ameaças deveriam vir de “forças potencialmente antagônicas” do sul do subcontinente, ao que ele denomina “linha de tensão máxima no campo sul-americano” (COUTO E SILVA, 1981: 58).

Além desses constrangimentos estruturais internos, há quem defenda a ideia de que o “distanciamento” entre os países da região tinha causas extrarregionais. Interesses hegemônicos norte-americanos buscavam manter os principais líderes regionais, Brasil e Argentina, afastados um do outro, estimulando sentimentos de rivalidade entre ambos (BANDEIRA, 2003).

3.1.2.2 Inflexão geopolítica

O período entre o final da década de 1970 e início dos anos 1980 registrou uma série de eventos que acabaram por constituir um ponto de inflexão nas relações geopolíticas sul-americanas. Alguns desses eventos estão relacionados a iniciativas cooperativas elaboradas pelo Brasil, ator central na região. Naquele momento o governo brasileiro, inclinado a construir uma política externa de aproximação com seus vizinhos, começa a perceber que as imagens geradas por sua geopolítica nos anos do regime militar tinham provocado temores e desconfianças em seus vizinhos. Fazia-se necessário, portanto, desconstruir tal imaginário (VILLA, 2006).

O primeiro movimento de caráter cooperativo do Brasil em relação aos seus vizinhos foi a criação do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978. No ano seguinte o Brasil realiza outro movimento cooperativo importante: assina um acordo junto à Argentina e ao Paraguai pondo fim ao impasse que envolvia a questão de Itaipu-Corpus, marco histórico da parceria estratégica que dá início ao Mercosul. Importante também foi o comportamento do Brasil durante a Guerra das Malvinas no início dos anos 1980: “la derrota Argentina acabo para siempre com el dilema de seguridad argentino-brasileño” (RUSSELL e TOKATLIAN, 2003: 68).

A parceria Brasil-Argentina se aprofunda em novembro de 1985 com a assinatura da *Declaração de Iguaçu, tratando de temas nucleares*. Finalmente, em 26 de março de 1991, é assinado o Tratado de Assunção, criando o Mercosul.

Um dos traços singulares da parceria desenhada gradualmente entre Brasil e Argentina desde 1979 é o fato de ela ter sido construída não com base em iniciativas de fundo econômico, mas a partir de *“propostas e ações no plano da segurança, inclusive na área nuclear, fomentando um clima de confiança mútua crescente e que ensejou, em seguida, o desmantelamento das hipóteses de conflito entre os dois países.”* (VAZ, 2002: 77). Segundo Villa (VILLA, 2006), o caso das relações entre o Brasil e a Argentina sobre as políticas nucleares questiona a assertiva neo-realista de que os Estados não renunciam nunca às capacidades militares ofensivas.

3.1.2.3 A geopolítica de cooperação

Com o fim do período de governos militares na região, em meados da década de 1980, tem início um novo momento nas relações entre os países sul-americanos. A presença de governos civis eleitos diretamente teve reflexos imediatos sobre a percepção mútua entre os vizinhos. Em algum grau, é possível supor que a crença de muitos na máxima *kantiana* de que democracias não fazem guerra entre si, e que portanto a democracia seria um pré-requisito para a paz no subcontinente, tenha contribuído para isso.

O argumento de que a democracia possa gerar a paz é controverso. O argumento inverso, porém, de que a paz (estabilidade geopolítica) possa ser um fator importante para a manutenção da democracia na região parece plausível. No âmbito do Mercosul, merece destaque a chamada "cláusula democrática", institucionalizada pelo Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL (1998), que considera a plena vigência das instituições democráticas condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados membros do bloco.

Algumas medidas tomadas pelos governos democráticos têm contribuído para possibilitar um “clima de paz” na região, incluindo-se o “controle civil” do aparelho militar através dos ministérios de defesa e a publicação de livros brancos⁷². Para alguns, o discurso democrático na política externa regional teria sido um importante recurso para a transformação das desconfianças entre os países sul-americanos. Rafael Villa (VILLA, 2006) sustenta o argumento de que o discurso democrático foi condição primária para a criação de confiança mútua, a despeito do estoque de capital social negativo acumulado nos governos militares que precederam à redemocratização na região.

3.1.2.4 Fragmentação e fraca institucionalização regional

Passada a euforia sobre o sucesso do processo de cooperação regional observado na década de 1990, constatam-se, em meados da década atual, dois óbices limitadores ao avanço da integração regional: a ameaça de “fragmentação” política e a fragilidade das instituições regionais.

O primeiro óbice diz respeito à ameaça atual de “fragmentação” regional. Se por um lado os processos de redemocratização e de cooperação regional têm contribuído para desconstruir o estoque de desconfiança mútua entre os países da região, por outro lado têm possibilitado o

⁷² Nos livros brancos é exposta à opinião pública nacional e internacional, de forma clara e abrangente, a posição dos governos sobre questões de defesa e segurança.

acesso de governos com fortes tendências nacionalistas que, ao questionar o papel de potências extrarregionais (notadamente o papel hegemônico dos EUA na região), reinserem a possibilidade de conflitos ideológicos entre países da região, possibilidade essa que, ironicamente, esteve atenuada durante os governos militares pela atenção dada por estes ao “inimigo interno”.

O segundo óbice diz respeito à fragilidade das instituições regionais e ausência de instituições supranacionais. Quatro aspectos podem ser destacadas como fatores que contribuem para a pouca institucionalização e para a percepção de fragmentação regional.

Um primeiro elemento seria o fato de que a fraqueza institucional pode estar relacionada ao receio dos próprios Estados-membros de que a adoção de instituições regionais fortes implique em cessão de soberania e, em última instância, em cessão de parte de suas liberdades e de seu poder de decisão.

Um segundo aspecto decorre de uma consequência da geopolítica de contenção que predominou até a década de 1980: a estrutura física de circulação e a complementaridade econômica entre os países sul-americanos são relativamente fracas se comparadas a outras regiões que possuem um histórico de compartilhamento econômico e vínculos culturais, como a relação Estados Unidos e Canadá, por exemplo. De fato, diferentemente do processo que ocorreu na porção norte do continente americano, na América do Sul os países se desenvolveram de “costas” um para o outro. Um exemplo disso é a dificuldade de integração ferroviária no Mercosul em virtude da diversidade de bitolas usadas entre os países do bloco, herança de um cenário geopolítico não muito distante, onde os vizinhos, especialmente Brasil e Argentina, enxergavam-se mutuamente como ameaças: “no longo período em que o trem era o veículo mais rápido para transporte de tropas e suas armas, muitas nações adotaram bitolas oficiais próprias com o objetivo de retardar uma eventual invasão militar oriunda das potências vizinhas” (CAMARGO, 1999: 78).

Esse passado de “abandono” mútuo parece cravado na geografia dos transportes entre esses países, como pode-se observar no mapa seguinte em que são apresentados os entroncamentos ferroviários de Brasil e Argentina em 1995 (Fig. 3.1).

Fonte: SANZ, Jesús (coord.). Historia de los ferrocarriles de Iberoamérica (1837 - 1995). CD-Rom: Guía histórica de los ferrocarriles iberoamericanos (1837 - 1995), 1998.

Figura 3.1 – Entroncamentos ferroviários (Brasil e Argentina – 1995)

Durante décadas essa percepção levou os países sul-americanos a “*desenvolver seus sistemas de transporte individualmente. Assim, um trem brasileiro jamais entrou em território argentino e vice-versa, por exemplo.*” (SANCHES, 1988: 210).

Um terceiro aspecto decorre da fragilidade da implementação de uma agenda democrática no continente. A principal limitação parece recair sobre as condições políticas em que se desenvolvem as democracias regionais ou democracias delegativas, como têm sido chamadas por alguns autores. O baixo grau da continuidade e da institucionalização das chamadas regras do jogo em vários países da região, em especial no conjunto dos países da Comunidade Andina, impossibilita um mínimo de congruência entre a racionalidade formal e a prática efetiva da democracia (VILLA, 2006).

Um último aspecto se relaciona à permanência de desconfiança dos países da região em relação a posturas “imperialistas” de seu principal líder. Acontecimentos recentes envolvendo o Brasil e países da região (Bolívia, Equador e Paraguai) apontam nesse sentido e “mostram que as elites desses países continuam muito sensíveis a discursos e imagens do passado sobre as intenções expansionistas do Brasil” (VILLA, 2006).

3.2 EM BUSCA DE ARQUITETURA DE SEGURANÇA PARA A AMÉRICA DO SUL

Até muito recentemente não havia uma política regional que contemplasse as questões de defesa e segurança na América do Sul. As experiências de integração regional se restringiam quase que exclusivamente a aspectos econômicos, tendo como carro-chefe a ampliação do comércio regional. Isso não impedia que o tema fosse pensado e discutido pela “diplomacia militar”, porém os acordos assinados tinham caráter basicamente bilaterais.

Diante do “vácuo de iniciativas” dos países sul-americanos para implantação de uma política regional própria que contemplasse os temas defesa e segurança, persistia na região a ideia de uma arquitetura hemisférica a partir de iniciativas norte-americanas (VILLA, 2007: 22).

O início do século XXI, porém, registra uma série de acontecimentos⁷³ que parecem indicar a direção de uma arquitetura político-estratégica e que acabam por desaguar na proposta de institucionalização de um arranjo propriamente sul-americano representado pelo Conselho de Defesa Sul-americano. Tal postura parece romper com uma longa tradição *panamericana*, revestindo-se de um interessante *ineditismo geopolítico* na América do Sul.

Na presente seção, apresentaremos as principais discussões ocorridas a respeito de uma arquitetura exclusivamente regional para o tratamento de temas de defesa e segurança.

3.2.1 A decadência do panamericanismo⁷⁴

Como visto na segunda seção deste capítulo, Os arranjos multilaterais de defesa e segurança predominantes na segunda metade do Século XX entre os países sul-americanos refletiam a presença hegemônica dos Estados Unidos no subcontinente e possuíam caráter eminentemente *panamericano* (hemisférico). Com o fim da ordem bipolar, a eficácia desses mecanismos passou a ser questionada.

Os primeiros sinais de questionamento ao *panamericanismo* são anteriores ao fim da Guerra Fria e correspondem às reações dos militares brasileiros em relação à postura do Governo de Carter⁷⁵. A “declaração de independência” do Brasil em relação aos Estados Unidos parece ocorrer de forma concomitante a uma acelerada “ofensiva diplomática” em direção à América do

⁷³Dentre esses acontecimentos, cinco merecem destaque: a primeira reunião de presidentes da América do Sul (Brasília-Brasil, setembro de 2000); declaração da América do Sul como Zona de Paz (Guayaquil-Ecuador, julho de 2001); criação da Comunidade Sul-americana de Nações (Cuzco-Peru, dezembro de 2004); a primeira reunião de ministros de defesa da América do Sul (Bogotá-Colômbia, julho de 2006); e aprovação do Conselho de Defesa Sul-americano (Bahia-Brasil, dezembro de 2008).

⁷⁴Denominamos aqui de *panamericanismo* o movimento de tentativa de construção, ao longo do Século XX, de uma arquitetura hemisférica de defesa e segurança, liderada pelos Estados Unidos.

⁷⁵A política de defesa dos direitos humanos e uma possível tentativa de rompimento do acordo nuclear Brasil-Alemanha passavam a ser percebidas pelos militares como uma ameaça aos projetos estratégicos brasileiros.

Sul. De fato, à medida que o Brasil procura se afastar da esfera geopolítica norte-americana, percebe-se um movimento no sentido contrário – de aproximação – especialmente em relação ao seu, até então, principal concorrente regional: a Argentina. “O rompimento formal de aliança Brasil-Estados Unidos em março de 1977 convenceu ainda mais muitos oficiais brasileiros de que uma acomodação com a Argentina era desejável” (TAMBS, 1979: 145).

Com o fim da Guerra Fria, as pretensões “*panamericanas*” tornam-se ainda mais remotas. Nesse novo contexto, as percepções sobre defesa e segurança ganham diferentes conotações entre os países que compõem a OEA, tornando inviável o estabelecimento de estratégias comuns em nível hemisférico. O envolvimento ou não das Forças Armadas no enfrentamento das chamadas “novas ameaças” é apenas um dos exemplos das controvérsias existentes.

3.2.2 Agendas para a integração regional de defesa

As propostas de uma arquitetura de defesa em escala subcontinental começam a aparecer a partir dos anos 1990, em um contexto marcado pelo fim da Guerra Fria e o início de um novo período unipolar. Elas têm origem, portanto, em um contraponto regional ao projeto de globalização liderado pelos Estados Unidos. As propostas de arranjos autóctones de defesa para a América do Sul, entretanto, obedecem a interesses e preferências nem sempre consensuais. Para fins de análise dessas propostas, adotaremos uma tipologia composta por três diferentes “agendas”: *mercosulina*, *bolivariana* e *brasileira*.

a) Agenda *mercosulina*

Denominamos aqui de agenda *mercosulina* as propostas de construção de um organismo sul-americano, sob uma perspectiva liberal, como parte da ampliação “natural” da integração regional a partir do Mercosul. A finalidade da integração regional sob essa perspectiva está geralmente relacionada à ampliação do comércio intrarregional e, especialmente no caso sul-americano, à manutenção dos regimes democráticos. Neste caso, o objetivo de uma arquitetura de defesa estaria relacionado à necessidade de estabilidade regional, esta entendida como pré-condição para a manutenção dos regimes democráticos na região.

As propostas advindas dessa agenda encontram motivação na mudança de padrão de relacionamento entre importantes atores regionais nas últimas décadas, notadamente: Brasil-Argentina e Argentina-Chile. Aparentemente, a agenda *mercosulina* domina os debates em torno do que hoje constitui o Conselho de Defesa Sul-americano. Não obstante, as diferentes

prioridades nacionais, tanto em termos de ameaças como em relação ao papel das Forças Armadas em cada país, constituem sérios obstáculos ao avanço do projeto.

b) Agenda bolivariana

A principal motivação de uma arquitetura regional de defesa sob uma perspectiva bolivariana diz respeito à necessidade observada por seus defensores de se fazer frente ao poder hegemônico de potências extrarregionais, que podem por em questão a capacidade autônoma dos países do subcontinente. A agenda bolivariana resgata a necessidade de se fazer frente a ameaças externas à região, presente no pensamento de Simon Bolívar nas primeiras décadas do Século XIX (KACOWICZ, 2005: 50-51). Atualmente, a perspectiva bolivariana possui caráter nitidamente ideológico – para o qual o “Socialismo do Século XXI” do presidente Hugo Chavez é a sua melhor expressão – e se caracteriza por mesclar tendências socialistas, populistas, nacionalistas e, principalmente, antiamericanas.

As propostas de uma agenda bolivariana variam de uma “integração militar sul-americana até um “exército regional”⁷⁶. Sua retórica é notadamente antiamericanista, sendo os Estados Unidos citados entre as principais ameaças externas à região⁷⁷.

A agenda *bolivariana*, entretanto, tende a enfrentar fortes resistências na região, a começar pelos próprios militares que são propensos a enxergar nessas propostas uma espécie de reedição da “ameaça comunista” da Guerra Fria.

c) Agenda brasileira

O importante papel desempenhado pelo Brasil nos últimos anos, especialmente por meio de seu ministro da defesa (Nelson Jobim), em relação à proposta de um arranjo regional de defesa, tem conferido ao País lugar de destaque na geopolítica regional, sugerindo uma agenda brasileira de defesa para a América do Sul.

Do ponto de vista brasileiro, as primeiras ideias de desenvolvimento de um sistema de defesa sul-americano começam a vir à tona com a criação do Ministério da Defesa, em 1999. Naquele ano, durante a reunião ordinária da Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento

⁷⁶ Em 4 de julho de 2006, após a reunião de presidentes do Mercosul, que aprovaram a entrada da Venezuela no Bloco, o presidente venezuelano Hugo Chavez declarou que o Mercosul “deberá tener algún día una organización de defensa conjunta, una estrategia propia para proteger la soberanía de sus países”. (Cf. ELIAS, Jorge. Chávez propuso crear un ejército del Mercosur. Jornal LA NACION, Sección Política, 6 de julio de 2006).

⁷⁷ Durante o processo de negociação para a implantação do CDS, uma das exigências do governo venezuelano era a de que os Estados Unidos fossem citados entre as possíveis ameaças externas à região. Na ocasião, todos os demais países se manifestaram contrariamente à ideia de Chavez. Cf. REZENDE: P. Chávez e Uribe “adiam” acordo. Correio Brasiliense, 18 de setembro de 2008.

Regional da Câmara dos Deputados, realizada em 22 de setembro de 1999, o então Ministro da Defesa Geraldo Quintão defendeu, perante os deputados, a ideia de estratégia regional sul-americana, promovendo “não a formação de alianças militares no sentido clássico, e sim o reforço do diálogo no nível da concepção de políticas de defesa” (apud MARTINS FILHO, 2006: 21). Quintão voltou a defender essa ideia em outras ocasiões, realçando a necessidade de que fossem respeitadas “as diferenças de cada um de nossos países”⁷⁸.

O primeiro Ministro da Defesa do Governo Lula, José Viegas Filho, também se mostrava favorável ao avanço da cooperação militar na América do Sul, especialmente por meio de “uma maior interação entre as indústrias de material de emprego militar dos países [da América do Sul]”⁷⁹.

O tema ganhou grande repercussão quando o então chefe da Casa Civil, José Dirceu, defendeu em novembro de 2003, durante o IV Foro Iberoamérica, realizado em Campos de Jordão (SP), “a integração da América do Sul como prioridade da política externa brasileira”, citando inclusive a ideia de uma “integração militar”⁸⁰.

A declaração gerou uma grande repercussão. Na época, o porta-voz do Ministério da Defesa da Argentina, Fabián Dabul, declarou que “o governo do presidente Néstor Kirchner concorda plenamente com as opiniões expressadas por Dirceu”⁸¹. O então Ministro da Defesa José Viegas buscou minimizar a polêmica afirmando que o que o governo brasileiro buscava era uma espécie de integração das indústrias bélicas dos países da América do Sul que, além de “reduzir o custo dos equipamentos, a integração irá aumentar o clima de confiança e fraternidade no continente”. Mas para ele, tal integração não envolveria o “envio de tropas para resolver problemas internos de vizinhos nem a criação de um exército único no continente”⁸².

Em setembro de 2004, dois pronunciamentos públicos de autoridades de governo merecem destaque. O primeiro foi a afirmação do chanceler brasileiro Celso Amorim, às vésperas da reunião ministerial de países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), de que “os temas de segurança na América do Sul têm de ser tratados cada vez mais pelos países da América do Sul”⁸³. Essa declaração ocorreu um dia após o então ministro da

⁷⁸ Cf. Entrevista com o Ministro da Defesa Geraldo Magela Quintão. Porto Alegre, 25 de julho de 2001. Defesanet (<http://www.defesanet.com.br/noticia/mindef/mindef.htm>), acessado em 03 de fevereiro de 2009.

⁷⁹ Cf. VIEGAS FILHO, José. *Defesa: cooperação nacional e internacional*. Palestra realizada pelo Ministro da Defesa na Unicamp, Campinas, em 03 de julho de 2003. Disponível em http://www.unicamp.br/unicamp/sites/unicamp.br/files/paginas_estaticas/divulgacao/unicamp-03072003.doc (Acesso em 03 de fevereiro de 2009).

⁸⁰ Cf. PEREIRA, Merval. União por um poderio bélico. O Globo, 10 de novembro de 2003.

⁸¹ Janaína Figueiredo. O aliado portenho. Jornal O Globo, 11 de novembro de 2003.

⁸² Janaína Figueiredo. Viegas confirma ideia da integração. Jornal O Globo, 11 de novembro de 2003.

⁸³ AFP. *Brasil não quer ingerência externa na segurança da América Latina*. Brasília, 10 de setembro de 2004. <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2004/09/10/ult34u104286.jhtm> (acesso em 10 de março de 2009).

Defesa da Argentina, José Pampuro, sugerir a criação de uma "Secretaria Permanente de Defesa Regional"⁸⁴.

Naquele mesmo ano, o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE) desenvolveu o *Projeto Brasil 3 Tempos (2007, 2015 e 2022)*, que analisava as potencialidades estratégicas do país. O projeto apresentava 50 temas estratégicos, dentre eles o tema “39. Sistema de Defesa Nacional”, que defendia a ideia de “*Fortalecimento da capacidade de defesa, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo de defesa com os países vizinhos, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção de seu território e respaldar negociações de âmbito internacional.*”⁸⁵

3.2.3 O Conselho de Defesa Sul-americano: origem e consolidação

A proposta para a criação do Conselho de Defesa Sul-americano foi apresentada durante um encontro entre os presidentes Lula, Hugo Chávez e Néstor Kirchner, realizado em 19 de janeiro de 2006, na Granja do Torto, em Brasília. Segundo o presidente brasileiro, o objetivo da proposta seria a recuperação dos parques industriais e a promoção do desenvolvimento tecnológico regional no setor de Defesa. Além da indústria regional de Defesa, a proposta brasileira visava possibilitar “*um caráter mais institucional às reuniões periódicas dos ministros da Defesa da América do Sul, aos seus projetos e às iniciativas de combate a ameaças internacionais, como o narcotráfico*”⁸⁶. Na ocasião, após a reunião, o presidente venezuelano defendeu a ideia de que o projeto seria uma espécie de ‘Otan do Sul’, com clara tendência norte-americana.

Passados alguns meses após os debates iniciais, a proposta parecia condenada ao “engavetamento”. O tema foi retomado, porém, em outubro de 2007, quando o novo Ministro da Defesa, Nelson Jobim, encampou a ideia de que era necessário estabelecer “algo que se possa discutir como um plano latino-americano de defesa”. Jobim resolveu percorrer, a partir do início de 2008, todos os países vizinhos, em uma missão que ele mesmo intitulou de “diplomacia militar”⁸⁷. Dois objetivos principais eram apresentados em seus discursos: a construção de uma identidade regional de defesa e criação de uma indústria bélica sul-americana. No primeiro semestre de 2008 dois acontecimentos deram relevância à discussão do tema: o conflito

⁸⁴AFP. *Ministro argentino defende criação da Secretaria de Defesa do Mercosul*. Buenos Aires, 10 de setembro de 2004. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2004/09/10/ult34u104285.jhtm> (acesso em 13 de março de 2009).

⁸⁵Projeto Brasil 3 Tempos: 50 Temas Estratégicos, Núcleo de Assuntos Estratégicos, Presidência da República, 2004, mimeo 36 páginas.

⁸⁶ Cf. Integração bélica ainda é uma proposta embrionária. Jornal O Estado de S. Paulo, 21 de janeiro de 2006.

⁸⁷ Cf. Jobim quer plano de defesa para a América Latina. Jornal Zero Hora, 24 de outubro de 2007.

envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela e a reativação da Quarta Frota norte-americana. Tais acontecimentos impulsionaram o debate e promoveram uma rodada de negociações entre autoridades de defesa dos países da região. Finalmente, em 16 de dezembro de 2008, durante a Reunião Extraordinária de chefes de Estado da Unasul, realizada em Costa do Sauípe (Bahia - Brasil), o Conselho de Defesa Sul-americano foi criado como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa.

Dentre os princípios adotados estão o respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, a não-intervenção em seus assuntos internos e a autodeterminação dos povos; a vigência das instituições democráticas, a promoção da paz e da solução pacífica de controvérsias; a subordinação constitucional das instituições de defesa à autoridade civil; a defesa soberana dos recursos naturais de nossas nações; entre outros.

O documento apresenta três objetivos gerais do conselho: a) consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática; b) construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e c) criação de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Como objetivos específicos, merecem destaque: a construção de “visão conjunta em matéria de defesa”, o intercâmbio de informação para “identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial”, a “cooperação no âmbito da indústria de defesa”, “o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar” e o compartilhamento de “experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas”.

O fato do CDS ter tido como principal propagador o ministro brasileiro Nelson Jobim contribuiu para que se levantassem suspeitas sobre a possibilidade do conselho refletir um projeto estratégico brasileiro de liderança do subcontinente. Uma outra evidência de que haveria uma agenda brasileira por trás do projeto do CDS seria a “coincidência” de datas entre a publicação do documento que originou o CDS e a apresentação da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) que trata da reestruturação do sistema de Defesa do País. Nesse sentido, o CDS poderia ser entendido como uma espécie de plataforma para a exportação dos planos militares do Brasil⁸⁸. Sendo assim, a proposta apenas refletiria a estratégia de “sul-americanização” do Brasil, segundo a qual o País tenderia a maximizar seus ganhos, ampliando suas relações com a América do Sul. Sob tal perspectiva, a construção de uma comunidade sul-americana para o Brasil poderia não ser um fim, em si mesma, mas um meio para o sua projeção.

⁸⁸ SEQUEIRA, Claudio Dantas. *Brasil busca alinhamento militar na América do Sul*. Jornal Folha de S. Paulo, 22 de março de 2009.

3.2.4 Segurança Coletiva ou Segurança Cooperativa: a que se presta o CDS

Cabe uma última discussão a respeito de uma arquitetura de defesa regional na América do Sul. Qual deve ser sua vocação? A formação de blocos regionais de defesa sugere dois tipos que, de certa forma, estão na base que Deutsch (1982: 269) chama de Comunidade de Segurança Pluralística e Comunidade de Segurança Amalgamada: um constructo de segurança cooperativa e de segurança coletiva, respectivamente. Enquanto a primeira visa à manutenção da paz entre os países membros, a segunda sugere, para além da segurança cooperativa, a formação de uma comunidade política, com identidade funcional comum e a geração de poder, cujo objetivo principal seria a legítima defesa contra um inimigo comum.

A definição do modelo que se pretende para o arranjo de defesa regional (cooperativo ou coletivo) mostra-se de grande importância, pois é desta definição que derivam os mecanismos a serem empregados.

Se o modelo adotado for o da *segurança cooperativa*, os mecanismos de cooperação esperados devem se restringir à construção de confiança entre Estados, objetivando um ambiente regional marcado pela paz e estabilidade. Em termos práticos, os Mecanismos de Confiança Mútua podem ser representados por atitudes como: notificação de manobras militares, troca de informações sobre gastos com defesa, intercâmbio entre estabelecimentos de formação militar etc. Uma estratégia adequada para esse fim pode vir a ser o desarmamento mútuo das partes, como tem sugerido recentemente o presidente peruano Alan Garcia⁸⁹.

Se o modelo for o de *segurança coletiva*, entretanto, justo porque nesse caso a região deve ser entendida como uma comunidade política, a *estratégia a ser adotada sugere maior grau de integração*, apontando inclusive para elementos de supranacionalidade. A própria noção de ameaça comum como princípio fundante dos interesses compartilhados constituiria o elemento motivacional da formação da identidade regional. Nos moldes aqui expostos, a adoção do modelo de segurança coletiva provocaria uma alteração radical na forma como a concepção estratégica de dissuasão tem sido empregada: se tradicionalmente a dissuasão tem sido aplicada em termos regionais, com foco no entorno de cada país, o modelo de segurança coletiva sugere pensá-la em termos “extrarregionais”. Em um cenário hipotético de plena integração política da América do Sul, portanto, a importância dada à dissuasão de âmbito estritamente regional cederá

⁸⁹Recentemente, o presidente peruano Alan Garcia propôs a assinatura de um protocolo de *Paz, Segurança e Cooperação* entre os países sul-americanos. Segundo o que foi noticiado, “Garcia fez um cálculo de que se reduzisse em 3% os gastos que já existem na América do Sul em armamento nos próximos cinco anos e em 15% os gastos em novas armas, permitiria liberar recursos para que 10 milhões de sul-americanos saiam da pobreza”. Cf. VAZ, Viviane. Cheiro de pólvora. Correio Brasiliense, 15 de novembro de 2009.

lugar, paulatinamente, à necessidade por uma dissuasão de amplitude extrarregional (NASCIMENTO, 2008: 7).

Diferentemente do modelo mais modesto de segurança cooperativa, que sugere inclusive o desarmamento como solução para a segurança, a noção de segurança coletiva tende a apontar em sentido contrário, onde a ideia de fortalecimento dos mecanismos de defesa (reestruturação das Forças Armadas, revitalização ou desenvolvimento de uma indústria bélica regional etc) tende a ser invocada.

De uma forma bem resumida, pode-se dizer que o modelo de segurança cooperativa está para a agenda mercosulina assim como o modelo de segurança coletiva está para a agenda bolivariana. A agenda brasileira parece conter elementos de ambos os modelos, e por isso não será aqui classificada.

3.3 CONCLUSÃO

Independentemente de como possamos classificá-la, deve-se destacar o fato de que a América do Sul é hoje uma região que, não obstante a permanência de potencial conflitivo, possui um conjunto de dados que a qualificam como uma das regiões mais estáveis do mundo: possui gastos com defesa relativamente muito baixos, é declarada uma região livre de armas químicas e nucleares, não registra guerras convencionais em seu território há quase um século. A discussão sobre quais seriam os fatores determinantes de tal situação parece controversa. Há quem defenda explicações de ordem material (periferia regional e presença do poder hegemônico norte-americano, baixa capacidade de poder militar dos países da região, prioridade dada ao “inimigo interno”). Outros autores apostam em elementos ideacionais, como na possibilidade de se pensar a região como uma “sociedade de Estados”, onde determinadas normas seriam compartilhadas em nome de objetivos comuns a todos os países da região. Aparentemente a melhor explicação não deve ser buscada em um fator determinante, mas numa engenhosa combinação de fatores que tem proporcionado à região a relativa paz.

O mais importante elemento observado e que nos interessa de perto nesse trabalho é que há sinais favoráveis ao desenvolvimento de uma arquitetura regional de defesa e segurança e que, nesse caso, as agências de defesa parecem jogar um papel importante, como veremos em capítulos seguintes.

CAPÍTULO 4

Arquiteturas de defesa: estruturas militares na América do Sul

Trataremos neste quarto capítulo de uma série de aspectos relativos à estrutura de Defesa dos países da América do Sul, tais como quantitativos militares, gastos com defesa, missões etc. Nossa pretensão é realizar uma “radiografia” das estruturas de defesa instaladas nos países da região ao longo do período considerado nesse trabalho. Assim, os dados analisados variam desde o fim dos governos militares (marcados por uma geopolítica de contensão) até os novos contextos geopolíticos (redemocratização, novas ameaças etc). Para tal, dividiremos o capítulo em quatro seções. Na primeira, discorreremos rapidamente sobre os desafios de defesa impostos aos novos governos civis durante o período da transição democrática na região. Na segunda seção buscaremos descrever a estrutura das Forças Armadas na América do Sul. Serão considerados dois importantes dados: os gastos com defesa e o efetivo de militares da ativa nas duas últimas décadas. Na terceira seção serão discutidos os processos de reestruturações militares levados a cabo pela maioria dos países da região nos últimos anos. Dois fatores serão considerados. De um lado, o obsoleto estoque de material bélico e, de outro, as novas percepções de ameaças. Serão destacadas as prioridades estratégicas adotadas. Para tal, será adotada a divisão regional proposta no capítulo anterior. Por fim, na última seção, apresentaremos dados recentes sobre a estrutura atual de defesa nos países sul-americanos.

4.1 DEFESA E TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA DO SUL

De forma geral, a estrutura de defesa herdada dos governos militares na América do Sul refletia um modelo tradicional de defesa e segurança, onde as “figuras” de inimigo externo, de um lado, e de inimigo interno, de outro lado, constituíam o paradigma sobre o qual estavam estabelecidas a doutrina e a organização das Forças Armadas. Do ponto de vista externo, a estrutura adotada referia-se à possibilidade de invasão dos territórios nacionais por forças inimigas, e a missão principal consistia em defender a “pátria” desse ataque, exigindo, para isso, grandes efetivos. No que se refere ao seu papel interno, as Forças Armadas tinham por objetivo controlar o conjunto do território através de suas guarnições (frequentemente o único representante do Estado nacional), defender a soberania de seus governos e, finalmente, integrar os diferentes componentes étnicos, sociais e regionais, emprestando-lhes o sentimento de membros de uma mesma comunidade (ROUQUIÉ, 1984: 122).

Com o processo de redemocratização e os primeiros sinais de cooperação regional, surge a necessidade de se repensar o papel das estruturas de defesa na região. Cabia aos novos dirigentes nacionais adequar-se aos paradigmas de defesa nacional em um ambiente democrático, estabelecendo as funções mais adequadas para seus aparatos militares.

O problema é que, para realizar a função de instrumentos da política de defesa nacional, as Forças Armadas carecem imperativamente de definições do próprio Estado acerca dos interesses nacionais a defender⁹⁰, que devem transcender conjunturas políticas e governos (OLIVEIRA, 1999: 63). A definição desses interesses parece não ter sido tarefa fácil por dois motivos. Primeiro pelo próprio despreparo das elites civis para tratar do tema de defesa nacional – até então um monopólio militar cuidadosamente preservado. O segundo (aspecto que dificultou o estabelecimento dos interesses nacionais de defesa) foi o contexto em que as transições democráticas aconteceram: o final dos anos 1980 e o início dos 1990 foram marcados pela onda neoliberalizante que varreu a região, provocando o esmaecimento de temas de “interesse nacional” e, consequentemente, “defesa nacional”, e pela proliferação dos chamados crimes transnacionais que suscitaram o questionamento do significado de fronteira nacional.

O retorno dos governos democráticos e a consequente tentativa de estabelecimento de uma agenda civil para defesa correspondem, por um lado, à tentativa de alguns Estados de

⁹⁰Do ponto de vista militar, os interesses nacionais relacionam-se a temas como a defesa das fronteiras e do status quo territorial, a defesa dos interesses dos compatriotas (simples cidadãos, empresas privadas ou estatais) nos países estrangeiros e a defesa das rotas terrestres, marítimas e aéreas pelas quais se processa o comércio internacional (OLIVEIRA, 1999: 63).

separar constitucionalmente as agendas de segurança interna e de defesa nacional, ao mesmo tempo em que, devido ao incremento de atividades vinculadas ao crime organizado, muitos governos passaram a solicitar o apoio das Forças Armadas no combate às ameaças internas (DIAMINT, 2001: 109). Em alguns casos, a participação dos militares foi impulsionada pela falta de confiança da própria população em seus aparatos policiais, em alguns casos envolvidos em corrupção e vinculados a práticas ilegais, como tráfico de drogas, contrabando e extorsão (DIAMINT, 2001: 108). De qualquer forma, o envolvimento das Forças Armadas da região em missões de segurança parece obedecer menos a um planejamento estratégico e mais a uma acomodação improvisada.

4.2 ESTRUTURA MILITAR NA AMÉRICA DO SUL

Buscaremos a seguir analisar a situação das estruturas de defesa nos países sul-americanos desde o período de transição democrática até recentemente. Para tal, serão considerados basicamente dois dados: gastos com defesa e efetivo de militares da ativa ao longo do período considerado.

4.2.1 Gastos com defesa na região

A América do Sul continua sendo a região com os menores gastos de defesa no mundo (em relação ao seu PIB, não são mais do que 2%, em média), representando apenas em torno de 4% do total de gastos mundiais.

De maneira geral, os gastos com defesa na América do Sul têm apresentado importantes variações ao longo das duas últimas décadas. Apesar das variações observadas, os números apontam para uma redução nos gastos gerais com defesa, conforme dados do gráfico 4.1.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em: SIPRI in <http://milexdata.sipri.org/result.php4> (Acesso em 10 de junho de 2009)

Gráfico 4.1 – Gasto médio com defesa na América do Sul entre 1988-2007 (% do PIB)

Diversos fatores têm contribuído para a tendência decrescente de gastos militares na América do Sul. Dentre os fatores de caráter sistêmico que serviriam para explicar o comportamento dos dados acima, três merecem destaque: o fim da Guerra Fria, o fim de governos militares e a forte contenção de gastos públicos provocada pela implementação das chamadas reformas neoliberais (VILLA, 2008: 48-9). Além desses fatores, alguns autores defendem a ideia de que a diminuição dos gastos com defesa teria motivações políticas, relacionadas a uma suposta estratégia dos governos civis para minar o poder das Forças Armadas por meio da restrição dos orçamentos militares (tema a ser aprofundado no próximo capítulo).

Apesar da ideia propalada por alguns setores sociais e políticos⁹¹ nos últimos anos de que estaria havendo uma corrida armamentista no subcontinente (VILLA, 2008: 2)⁹², o fato é que, de uma forma geral, se observa nas duas últimas décadas uma tendência à redução dos gastos médios com defesa na região (conforme denuncia a linha de tendência linear no gráfico 4.1).

A tabela seguinte apresentará apenas os valores referentes a cada país em relação ao primeiro e último ano do período considerado. Na última coluna destacamos os valores médios

⁹¹ Além de alguns artigos publicados pela imprensa, Villa (2008: 2) cita a declaração do presidente da Costa Rica, Oscar Arias, em 2006, de que a compra de armas por países como a Venezuela e o Chile correspondia a uma “corrida armamentista na região”.

⁹² Villa (2008: 48) conclui que, em termos clássicos, não há uma corrida armamentista na América do Sul e sim um “*buil-up*” armamentista por razões variadas.

no período. Para facilitar a análise da tabela, destacamos em verde os países que apresentam maiores aumentos de gastos e em laranja, os menores gastos.

Tabela 4.1 - Gastos com defesa na região entre 1988-2007 (em % do PIB)

País	1988	2007	Gasto médio
Argentina	1,5	0,8	1,29
Bolívia	1,7	1,7	2,13
Brasil	2,1	1,5	1,70
Chile	5,0	3,4	3,69
Colômbia	2,4	4,0	3,07
Equador	2,0	2,9	2,08
Paraguai	1,3	0,8	1,15
Peru	0,2	1,2	1,37
Uruguai	2,6	1,3	1,98
Venezuela	1,8	1,3	1,55

Fonte: SIPRI in <http://milexdata.sipri.org/result.php4> (Acesso em 10 de junho de 2009)

Apresentados desta forma, os dados nos revelam que a variação de gastos com defesa entre os países da região tem se comportado de forma diferenciada entre as porções regionais. Enquanto Argentina, Chile e Uruguai apresentaram as maiores reduções, os países andinos, com destaque para Colômbia, Equador e Peru, registraram os crescimentos mais expressivos. Se adotarmos a divisão subregional proposta no capítulo anterior, perceberemos com mais evidência essa diferenciação, conforme o gráfico seguinte.

Fonte: SIPRI in <http://milexdata.sipri.org/result.php4> (Acesso em 10 de junho de 2009)

Gráfico 4.2 – Gastos com defesa por subregião entre 1988-2007 (em % do PIB)

Os dados do gráfico revelam uma clara distinção entre o comportamento do Cone Sul em relação ao dos países andinos e amazônicos. No Cone Sul observa-se uma tendência constante à redução dos gastos com defesa. Se em 1988 a média de gasto com defesa na subregião era de 2,5% do PIB, em 2007 esse valor cai para 1,56% . Mesmo com a permanência dos gastos chilenos acima da média regional (média de 3,69%), ao longo do período considerado, a subregião passou de maior investidora em defesa para a menor consumidora de defesa, com gastos médios de 1,96% do PIB.

Diferentemente do Cone Sul, percebe-se entre os países da Amazônia e dos Andes um crescimento nas taxas de gasto com defesa. A Amazônia apresentou a maior variação: foi de 1,7% em 1988 para 2,1% em 2007. Nos Andes a média subiu de 2,18% em 1988 para 2,31% em 2007. Faremos, na próxima seção, uma análise particularizada dos gastos em defesa de cada país da América do Sul.

4.2.2 Efetivos das Forças Armadas na região

O gráfico seguinte nos permite observar as variações de efetivos nos exércitos dos países sul-americanos no período aqui considerado.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em: IISS (The Military Balance 1990-1991; 1996-1997; 1999-2000; 2003-2004); Centro de Estudios Unión Nueva Mayoría, 2008 (Cf. <http://www.nuevamayoria.com>)

Gráfico 4.3 – Efetivos dos Exércitos da América do Sul (1990-2008)

Excetuando o caso colombiano, de um modo geral não houve muita alteração nos efetivos dos exércitos no período considerado. Realmente, o dado que mais chama a atenção no gráfico acima é o tamanho desproporcional do Exército Colombiano em relação aos demais exércitos sul-americanos. Em termos absolutos, o efetivo colombiano é praticamente o mesmo do Exército Brasileiro. Sobre o aumento observado no Exército Brasileiro, deve-se citar a implantação do Projeto Soldado-Cidadão, que incrementou o acesso de novos soldados ao Exército com objetivos sociais⁹³. Merecem atenção ainda os aumentos observados na Bolívia e Venezuela, especialmente no ano de 2008, o que pode estar relacionado à estratégia adotada por estes países de utilização das Forças Armadas como suporte das políticas sociais implantadas por seus governos.

4.3 REESTRUTURAÇÃO MILITAR E NOVAS MISSÕES

A variação de gastos com defesa apresentada será agora analisada, tendo como pano de fundo o ambiente estratégico militar que tem caracterizado as diversas subregiões da América do Sul nas duas últimas décadas. Desde o fim da Guerra Fria tem sido comum entre os países da região o anúncio de planos de modernização e reforma de suas Forças Armadas. Por um lado, esses planos atendem à necessária atualização do obsoleto material bélico em uso. Nesse sentido “quase todos os países sul-americanos iniciaram uma recapitalização de seu obsoleto estoque militar que data, a maior parte deles, dos anos 50 e 60” (VILLA, 2008: 22). Por outro lado, as reestruturações propostas atendem a novas percepções de ameaças, que variam de acordo a situação de cada país, conforme será analisado mais adiante.

4.3.1 Antigas e novas missões: o que priorizar?

A estrutura militar de um país depende da modalidade estratégica adotada e esta, por sua vez, varia em função dos desafios e ameaças que o Estado enfrenta (COVARRUBIAS, 2005: 80). O atual cenário estratégico sul-americano é complexo e envolve importantes desafios para o estabelecimento das missões fundamentais das Forças Armadas. Considerando-se as principais demandas no campo da defesa e segurança na América do Sul, é possível distinguir cinco destinações para o emprego das estruturas de defesa da região (COVARRUBIAS, 2005: 81):

⁹³O Projeto Soldado-Cidadão foi criado pelo Governo Lula em 10 de agosto de 2004, tendo por finalidade fornecer uma qualificação profissional aos militares das Forças Armadas, permitindo-os, ao serem licenciados do Serviço Militar, concorrerem em melhores condições a vagas no mercado de trabalho. Até o final de 2008 esse projeto já tinha beneficiado 103.362 soldados. (Fonte: https://www.defesa.gov.br/projeto_soldado_cidadao/soldado_cidadao.pdf).

- 1^a) **ameaças tradicionais** (defesa contra ataques militares clássicos);
- 2^a) **novas ameaças** (delitos transnacionais);
- 3^a) **projeção de poder** (atividades estratégicas, como as missões de paz da ONU);
- 4^a) **desenvolvimento nacional** (missões subsidiárias); e
- 5^a) **segurança pública** (em caso de carência policial).

Dos temas acima, as “novas ameaças” (especialmente a temerária simbiose entre crime organizado e ações terroristas, na percepção militar) têm provocado maior impacto sobre as reestruturações doutrinárias e destinação dos aparatos militares. A natureza transnacional dessas ameaças complica a situação. Diante de tal realidade, resta aos governos nacionais uma difícil escolha: ou investem em estruturas clássicas de defesa, destinando seus militares à missão exclusiva de “defesa externa”, ou reestruturam seus aparatos militares, adaptando-os para o emprego em missões de natureza policial. Afinal:

Por um lado está o imperativo de manter uma prontidão para o caso de uma guerra, particularmente porque ameaças mais tradicionais provavelmente não irão dissipar-se a curto prazo. Por outro lado, esses líderes devem reconhecer que as ameaças transnacionais vão exigir cada vez mais atenção e recursos das forças armadas (SMITH, 2001: 78-9).

Um dos problemas em relação às novas ameaças é que os delitos transnacionais geralmente possuem caráter episódico e esporádico, sendo de difícil previsão (Idem: 79). Diante desse problema, e considerando as dificuldades orçamentárias que enfrentam os países da região, torna-se impraticável se pensar a criação de novas agências específicas para o tratamento a tais ameaças. A solução encontrada por alguns governos tem sido envolver os militares em missões de segurança. Em algumas situações, os exércitos nacionais têm transformado parte de suas tropas em corpos de treinamento específico para o envolvimento em “novas ameaças”⁹⁴.

O envolvimento das Forças Armadas em missões internas, porém, é bastante controverso. Os argumentos contrários a tal medida são diversos: por um lado, a experiência não tão distante da época dos governos militares demonstra o risco dessa iniciativa; por outro lado, a proposta de envolvimento dos militares em questões de segurança parece responder menos a interesses nacionais e mais a uma intensão dos Estados Unidos de externalizar seus problemas internos (DIAMINT, 2001: 104).

⁹⁴ O caso da criação pelo Exército Brasileiro da Brigada de Forças Especiais, em Goiânia, e da Brigada de Garantia da Lei e da Ordem, em Campinas, tem sido emblemático nesse sentido. Também, recentemente o Peru criou um Comando de Inteligência e Operações Especiais Conjuntas sob a coordenação do comandante das Forças Armadas para a realização de operações especiais em âmbito interno contra o “narcoterrorismo”.

Além disso, Oliveira (OLIVEIRA, 2008: 133) aponta três outros “efeitos nefastos” advindos de uma suposta aproximação das Forças Armadas em relação ao combate à criminalidade:

El primero es el contagio con el poder corruptor del narcotráfico. O sea, la corrupción podrá ganar cuerpo en el aparato militar. El segundo es la posibilidad de manchar la personalidad y el honor militar a raíz del empleo de la violencia sin base legal en el combate directo (más propio de la guerra de que de la Seguridad Pública) al delincuente, en la violación de los domicilios y, sobre todo, en la utilización de la tortura. (...) Finalmente, puede ocurrir que el instrumento militar termine convirtiéndose en un sujeto político autónomo. La autonomía militar, como se sabe, es contradictoria con la democracia. (OLIVEIRA, 2008: 133).

Para as Forças Armadas, em particular, o dilema enfrentado por seus governos traduz-se da seguinte maneira: ou elas ocupam o seu devido lugar na esfera da defesa nacional contra ameaças essencialmente externas, ou se voltam para o combate às novas ameaças, correndo o risco de, com isso, verem-se transformadas numa espécie de forças auxiliares das polícias.

4.3.2 As diferentes prioridades subregionais

Considerando as políticas e estruturas de defesa de cada país sul-americano, faremos a seguir uma análise das missões desempenhadas pelos militares da região em diversos ambientes estratégicos.

Na realidade, como veremos em capítulos seguintes, existem diferentes desafios e percepções de ameaça entre os países da região, o que sugere soluções diferenciadas para o problema. O que tende a ocorrer é que cada país, considerando sua situação particular e seus objetivos estratégicos, busque priorizar de forma soberana o destino de suas Forças Armadas. Sendo assim, diferentes soluções poderão ser propostas na região, o que, por si só, deverá constituir um obstáculo a mais para o desenvolvimento de políticas comuns de defesa, especialmente no que se refere à – aparentemente necessária – harmonização doutrinária entre as Forças Armadas da região.

4.3.2.1 Prioridades no Cone Sul

Os países do Cone Sul apresentam mudanças significativas nas suas estruturas militares, com destaque para os dois países geopoliticamente mais importantes dessa subregião: Brasil e Argentina. A mudança geopolítica ocorrida a partir de meados dos anos 1980, com o início do

processo de integração regional e a ascensão dos governos civis em substituição a regimes militares, constitui o fator principal para a explicação das alterações verificadas na estrutura militar dos países do Cone Sul. Em todos os casos, essas alterações têm sido acompanhadas de redução dos gastos com defesa, conforme o gráfico seguinte.

Fonte: SIPRI in <http://milexdata.sipri.org/result.php4> (Acesso em 10 de junho de 2009)

Gráfico 4.4 – Gastos com defesa no Cone Sul entre 1988-2007 (em % do PIB)

Uma explicação plausível para o comportamento dos dados acima diz respeito à mudança no perfil geopolítico da subregião. A mudança de um ambiente de contenção, que marcava a relação entre esses países até a década de 1980, para um ambiente de cooperação regional tem permitido a esses país realizarem importantes reestruturações. A principal mudança observada no caso do Exército Brasileiro tem sido o deslocamento de parte de contingentes do Sul e do Sudeste em direção à Amazônia, num claro sinal de que, para as elites militares e políticas brasileiras, a ameaça passou a residir em outro lugar que não na fronteira sul com a Argentina (VILLA, 2006: 78). Recentemente, o Exército Argentino elaborou o “*Plan Ejército Argentino 2025*”, que prevê a dissolução dos Comandos de Corpos de Exército, buscando adaptar a Força a uma nova “doutrina defensiva”, onde claramente a ameaça deixa de ser um vizinho e passa a ser uma grande potência interessada em recursos naturais (ARGENTINA, 2007).

Merece destaque também a mudança observada na relação entre Chile e Argentina que, de uma situação de quase guerra em décadas anteriores (vide o caso do Canal de Beagle), passou a ser marcada por aproximações estratégicas, evidente na composição de uma Brigada de Operações de Paz conjunta.

Um segundo aspecto de grande impacto no Cone Sul diz respeito ao *trade-off* entre civis e militares ocorrido no período de transição democrática, no qual o controle dos aparatos militares (incluindo a redução do prestígio político) apresentava-se como algo necessário para as autoridades civis (SOTOMAYOR, 2004). A estratégia de controle civil envolvia não apenas a redução dos orçamentos militares, mas também o enxugamento de suas atribuições.

Em alguns países, onde o envolvimento das Forças Armadas em questões de “defesa interna” deixou traumas mais fortes para suas sociedades, uma das consequências observadas para a estrutura militar foi a total exclusão do tema segurança de seu rol de missões. Essa postura tem sido adotada pelos três países mais meridionais (Chile, Argentina e Uruguai) onde, coincidentemente, os regimes militares foram mais rígidos. Dois fatores poderiam explicar esse procedimento. O primeiro se deve ao fato, já comentado, de que, para os governos civis, interessava deixar os militares afastados dos problemas internos. O segundo refere-se ao fato de que esses países possuem forças intermediárias de segurança (Gendarmeria, Carabineiros e Polícia Nacional) que cumprem bem o seu papel de segurança, inclusive em áreas de fronteira.

4.3.2.2 Novos e velhos desafios na Amazônia

Os países que compõem a Bacia Amazônica apresentam características bastante distintas daquelas observadas no Cone Sul. A própria geografia impõe dificuldades específicas no enfrentamento das questões de defesa e, especialmente, de segurança. Além das ameaças presentes ao longo de toda a linha de fronteira, como o tráfico internacional de armas e drogas, na região amazônica se destacam as ameaças ao meio ambiente (queimadas, desmatamentos ilegais, biopirataria), além da possibilidade de transbordamento de movimentos guerrilheiros na região.

As peculiaridades do ambiente amazônico despontam como um cenário atraente para os militares, pois, por mais que as atividades ali desempenhadas estejam ligadas ao apoio às polícias no combate aos ilícitos transfronteiriços, o imaginário da defesa territorial – proteção de sua rica biodiversidade numa área de baixa densidade demográfica – parece ganhar fôlego. A importância do significado estratégico da Amazônia tem sido crescente nas últimas décadas,

tendo repercutido diretamente na estrutura (o aumento dos gastos em defesa na região revelam essa importância, conforme gráfico 3.3) e na definição da identidade institucional dos exércitos da região⁹⁵.

Do ponto de vista das missões militares, portanto, a Amazônia representa um “ponto de contato”⁹⁶ entre o emprego clássico (papel convencional de defesa externa) e as novas demandas de defesa e segurança (combate ao crime transnacional, por exemplo) (SANTOS, 2004: 124).

No primeiro caso, a missão origina-se da ameaça percebida pelos militares de que a Amazônia, especialmente pela exuberância de suas riquezas naturais, é cobiçada por grandes potências internacionais. Essa percepção é bastante arraigada entre os militares de todos os países amazônicos. No entanto, como observa Marques (2009), há algumas divergências no que tange à natureza dessa ameaça:

Enquanto os venezuelanos e equatorianos, por exemplo, são mais veementes e acreditam na possibilidade de que os países industrializados no futuro possam invadir militarmente a Amazônia para tomar posse de suas riquezas naturais, os colombianos e bolivianos argumentam que esses países de fato cobiçam o patrimônio natural da Amazônia, mas não teriam interesse, e nem necessidade, de utilizar a força para obtê-los já que o fazem através da biopirataria (...). (MARQUES, 2009: 5)

No segundo caso, a preocupação volta-se para o oponente “interno”, relacionado a ilícitos de toda ordem que, pelas facilidades impostas pela geografia da região, transpõem sem dificuldades as fronteiras nacionais. A situação é ainda mais complexa pelo fato da subregião abrigar os três países, onde o cultivo e processamento de drogas (cocaína) possuem especial importância: Colômbia, Peru e Bolívia. A fragilidade dos mecanismos de vigilância naquela área torna o ambiente regional inseguro. “Há evidências de que o conflito na Colômbia seja um foco de irradiação regional, que cria problemas de segurança nas fronteiras com todos os vizinhos.” (VILLA, 2007: 64).

⁹⁵Em *A Amazônia no pensamento militar sul-americano*, Adriana Marques (MARQUES, 2009) realiza uma interessante investigação sobre o papel da Amazônia na formação da identidade dos militares daquela região.

⁹⁶ “A presença maciça do Exército na Amazônia, com 22 mil militares do Exército e 1.600 da Aeronáutica, para vigiar a imensidão de 5,2 milhões de quilômetros quadrados, é uma combinação da tradicional visão de demonstração de soberania nacional com a necessidade de substituir serviços essenciais não prestados pelo poder público em grande parte da região.” (Cf. LEAL, Luciana Nunes. Militar vigia e presta serviços na Amazônia. *Jornal O Estado de S. Paulo*, 27 de agosto de 2006. A16).

As ameaças oriundas do narcotráfico têm imposto aos militares da região a necessidade de adaptação ao chamado “conflito de baixa intensidade”, com uso de armas leves e o emprego maciço de tropas aerotransportadas, voltadas principalmente para as tarefas anti-insurgentes e antidrogas. Isso se revela no tipo de compra de armamento que a Colômbia tem realizado ao longo da última década, o que inclui a aquisição de lanchas para patrulha fluvial, helicópteros UH_60L Blackhawk e aviões leves Super Tucano A-29, fabricados pela Embraer (VILLA, 2008: 16).

Apesar da importância que o combate ao narcotráfico ocupa na subregião, dos países que a compõem, apenas a Colômbia emprega regularmente suas Forças Armadas com foco nesse tipo de ameaça (BARTOLOMÉ. 2008: 24). Os demais exércitos amazônicos, sem desprezar as novas ameaças, elegem as missões clássicas como prioritárias. De qualquer forma, a natureza das ameaças presentes naquela subregião tem levado os exércitos a desenvolver uma espécie de “doutrina dual”. Talvez um bom exemplo disso seja as missões desempenhadas pelos Pelotões Especiais de Fronteira⁹⁷ do Exército Brasileiro.

4.3.2.3 Andes

Como já analisado anteriormente, a subregião dos Andes reserva as principais zonas de potencial conflito armado entre Estados no subcontinente. Consequentemente, não é de se estranhar que, diferentemente dos países do Cone Sul, os gastos com defesa permanecem relativamente altos, conforme o gráfico 4.5.

⁹⁷ Os pelotões especiais de fronteira são uma espécie de vanguarda avançada do Comando Militar da Amazônia (CMA). Compostos por algumas dezenas de militares, eles se distribuem em pontos estratégicos de fronteira, quase sempre localizados à beira dos grandes rios amazônicos, únicos meios de locomoção em superfície. Esses pelotões são responsáveis, por exemplo, pela fiscalização de embarcações e, consequentemente, pelo controle do tráfico de drogas, da exploração ilegal de madeiras ou de outros recursos naturais, como animais silvestres. A principal tarefa dos pelotões, entretanto, é fiscalizar permanentemente a fronteira, checando marcos e acompanhando movimentos de caráter suspeito. Atualmente, para 11 mil quilômetros de fronteira, o CMA conta sob o seu comando com cerca de 25 pelotões (EMERICH, 2006).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em: SIPRI in <http://milexdata.sipri.org/result.php4>

(Acesso em 10 de junho de 2009)

Gráfico 4.5 - Gastos com defesa na Amazônia entre 1988-2007 (em % do PIB)

Um traço comum a todos os países andinos – exceto o Chile, único andino não amazônico – é a percepção de ameaça oriunda de atores não governamentais, sejam eles guerrilhas, narcotráfico ou grupos terroristas. O potencial desestabilizador de tais ameaças se constitui na principal justificativa para o *build-up* armamentista na subregião (VILLA, 2008: 38).

Um aspecto que merece destaque é o fato de nesses países a ideia de separação entre defesa nacional e segurança interna é uma tarefa árdua. A própria forma como as forças de defesa e segurança se estruturam denuncia isso. Na Colômbia e no Equador, por exemplo, tanto os militares das Forças Armadas como os membros da Polícia Nacional fazem parte da chamada “Força Pública”, geralmente comandada por um oficial general.

A situação desses países é agravada pela permanência de antigas desconfianças geopolíticas ainda presentes na região, gerando um ambiente subregional marcado pela convivência simultânea entre percepções de ameaças tradicionais (conflitos interestatais) e de “novas” ameaças (insegurança social).

Nesse sentido, o Peru parece ser um caso emblemático. Por um lado o país mantém fortes desconfianças derivadas dos investimentos militares do governo chileno. A tensão entre o Chile e o Peru tem se mantido em níveis de atenção, alimentada em documentos oficiais reservados em

que se projetam hipóteses de conflito (não oficiais) baseadas em informação imprecisa ou argumentos incoerentes” (VILLA, 2008: 39-46). Por outro lado há um temor em relação à possibilidade de ressurgimento de grupos terroristas, como o Sendero Luminoso e o MRTA (Movimento Revolucionário Tupak Amaru), que desde 2005 têm mostrado uma certa atividade (VILLA, 2008: 34-5).

A situação do Equador não é muito diferente. Do ponto de vista dos conflitos territoriais, tem registrado violação de fronteira com seus dois vizinhos: Peru (1995) e Colômbia (2008). Apesar desses problemas interestatais, o que mais parece preocupar o governo equatoriano é a infiltração em suas fronteiras de grupos guerrilheiros, narcotraficantes ou traficantes de armas (VILLA, 2008: 36-7). Somem-se a isso as consequências advindas da influência dos Estados Unidos nessa porção do subcontinente, representadas especialmente pelo Plano Colômbia, de um lado, e, em contrapartida, pelo projeto⁹⁸ antiamericano levado a cabo pelo governo venezuelano.

4.4 ESTRUTURA ATUAL DE DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Encerrando o presente capítulo, apresentaremos a seguir alguns dados relativos à situação atual das estruturas de defesa na América do Sul.

4.4.1 Gastos militares nos países sul-americanos

O gráfico seguinte apresenta os gastos de defesa dos países da região, em 2007, em relação ao percentual do PIB.

Fonte: Centro de Estudios Unión Nueva Mavoría. 2008 (Cf. <http://www.nuevamavoria.com>)

Gráfico 4.6 - Gastos militares de países da América do Sul (2007) – % do PIB

⁹⁸ Causaram preocupação entre os militares da região algumas propostas de ajuda militar do Governo Chávez a alguns países “aliados”. Um dos mais comentados foi o acordo militar com a Bolívia, no qual previa-se a contribuição pelo governo venezuelano de “US\$ 47 milhões para a construção de uma base militar em Riberalta, a 90 km da fronteira com o Brasil, e um porto militar em Quijarro, no Rio Paraguai.” (VILLA, 2008: 32).

No geral, em comparação às médias mundiais, os gastos dos países da região são bem modestos. Apenas dois países mantêm gastos superiores a 3% do seu PIB: Colômbia e Chile. O primeiro pode ser explicado pelo estado de guerra interna vivido pela Colômbia nos últimos anos, o que tem levado as Forças Armadas colombianas a serem empregadas em conflitos de baixa intensidade (*Low Intensity Conflict*). O caso do Chile, em boa medida, é explicado pela permanência da “Reservada del Cobre”⁹⁹, que estabelece que 10% do valor das exportações de cobre devem ser destinados às Forças Armadas. Para fins de análise, destacamos na cor vermelha os gastos do Chile oriundos da chamada “Lei do Cobre”

4.4.2 Efetivo das Forças Armadas na região

Outro dado importante para compreensão das estruturas militares na região diz respeito ao efetivo de suas Forças Armadas. Inicialmente vale destacar que, em média, 70% dos efetivos militares dos países da região pertencem à Força Terrestre (exército). Há algumas variações interessantes, como pode-se observar no gráfico abaixo:

Fonte: Centro de Estudios Unión Nueva Mayoría, 2008 (Cf. <http://www.nuevamayoria.com>)

Gráfico 4.7 – Efetivos por Forças Armadas na América do Sul

⁹⁹ A Lei 13.196 “Reservada del Cobre”, de 1958, e suas modificações posteriores, estabelece que 10% do valor das exportações de cobre devem ser destinados às Forças Armadas. “De acuerdo con la ley, estos fondos se destinan exclusivamente a la adquisición de pertrechos y sistemas de armas”. Fonte: Libro de la Defensa Nacional de Chile, PARTE VI: Recursos para la Defensa, 2002: 208 - (Disponível em http://www.defensa.cl/libro-defensa/docs/1analisis_gasto.pdf, acesso em 01 de julho de 2008).

Além dos países mediterrâneos (Bolívia e Paraguai), Colômbia e Equador se destacam como os países com maior percentual de militares no Exército. O primeiro se deve ao “Conflito de Baixa Intensidade” no qual os colombianos estão envolvidos, o que tem elevado consideravelmente o número de militares do Exército Colombiano, conforme gráfico 3.3. A explicação para o caso do Equador é mais complexa, pois, diferentemente do caso colombiano, não houve alteração significativa no número de militares no Exército daquele país.

Os temas agora discutidos serão analisados com mais profundidade nos capítulos 5, 6 e 7, quando discorreremos sobre o modelo de força adotado em cada país da região.

4.5 CONCLUSÃO

No que diz respeito à forma como as Forças Armadas da região estão estruturadas, apesar do aumento dos gastos anunciados nos últimos anos, o fato é que a América do Sul continua se destacando como a região com os menores gastos de defesa em relação ao seu PIB. Um dado interessante a esse respeito refere-se ao diferente comportamento observado entre as porções regionais do subcontinente. Enquanto os países mais meridionais apresentam queda no gastos com defesa, a média dos países que compõem a Amazônia e os Andes tem sido crescente ao longo das duas últimas décadas. Essas diferenças têm relação com as características geopolíticas predominantes nessas porções. Na primeira (Cone Sul), a região vive um cenário de relativa estabilidade política e de aproximação estratégica entre seus atores centrais: Brasil-Argentina e Argentina-Chile. As demais porções (Andes e Amazônia) constituem o chamado “arco da instabilidade”, onde coexistem ameaças tradicionais e novas. A combinação entre a permanência de antigas tensões geopolíticas, a influência norte-americana naquela área, a necessidade de superar o obsoleto estoque de material bélico e as novas percepções de ameaças tem contribuído para a ampliação da desconfiança de alguns daqueles países. Sob tais condições, o avanço no processo de integração torna-se menos provável.

CAPÍTULO 5

Agências de defesa: a mentalidade e o papel político dos militares

O presente capítulo visa, em primeiro lugar, caracterizar os componentes das Forças Armadas – mais especificamente os militares dos exércitos nacionais – como “agências de defesa”, desvelando aspectos da mentalidade militar, as relações cívico-militares e o papel desses agentes na política externa. De maneira resumida, podemos dividir o capítulo em duas perguntas abrangentes sobre os militares: o que *pensam*? (cultura militar) e o que *planejam*? (autonomia política e “diplomacia militar”). Para tal, ele se encontra estruturado em três seções. Na primeira descreveremos as características da organização militar e seus principais elementos ideacionais. Ainda que não se possa falar de uniformidade no pensamento militar, deve-se registrar que, derivado de sua especificidade funcional, as instituições militares possuem forte corporatividade, o que lhes proporciona uma “visão da Força” muito própria. Na segunda seção discutiremos o papel político das burocracias militares e sua relação com o “poder civil”. Apesar das iniciativas dos governos civis para o estabelecimento do controle das agências militares, observa-se que as Forças Armadas da região ainda dispõem de considerável capacidade de autonomia para a formulação de suas próprias políticas setoriais. Por fim, na última seção, faremos uma breve consideração sobre o papel desempenhado pelos Estados-Maiores, como atores privilegiados na elaboração de política de defesa, no processo de integração regional.

5.1 MENTALIDADE MILITAR: O QUE PENSAM OS MILITARES

“Só existe uma coisa mais difícil do que pôr na cabeça de um militar uma idéia nova: é tirar a antiga”

Liddell Hart

De maneira geral, as Forças Armadas podem ser descritas como uma burocracia do Estado responsável pela administração da violência legítima para a manutenção da ordem e da paz e para a preservação da soberania, dos poderes constituídos e da integridade territorial. Sua existência também constitui um importante elemento de política externa como instrumento de projeção de poder. Nesse sentido, as Forças Armadas só possuem sentido se considerado o primado do Estado-Nação, como defende Samuel Huntington:

A existência da profissão militar depende da existência de estados-nação capazes de manter um estamento militar e de querer mantê-lo em virtude de ameaças à sua segurança. (...) O militar, conseqüentemente, tende a admitir que o estado-nação é a forma suprema de organização política. A justificativa para a manutenção e o emprego de força militar está nos fins políticos do Estado. (HUNTINGTON, 1996: 83).

Dessa especificidade funcional deriva uma organização notadamente marcada por forte noção de corporatividade e com uma visão de mundo muito própria:

As pessoas que agem da mesma forma durante um longo período de tempo tendem a desenvolver hábitos característicos e persistentes de pensamento. A singular relação que elas mantêm com o mundo lhes dá uma peculiar perspectiva desse mundo, levando-as a racionalizar o próprio comportamento e o próprio papel, isso é particularmente verdadeiro onde esse papel é um papel profissional. Uma profissão é mais exatamente definida, mais intensa e exclusivamente procurada e mais claramente isolada de outras atividades humanas do que o é a maioria das ocupações. O contínuo desempenho objetivo da função profissional dá origem a uma contínua "mentalidade" profissional. Nesse sentido, a mentalidade militar consiste dos valores, atitudes e perspectivas inerentes ao desempenho da função militar e que se deduzem da natureza dessa função (Idem: 79).

Essa constatação não nos permite, porém, falar de uniformidade no pensamento militar. Tal qual qualquer outra instituição complexa, existem variações de percepções e opiniões no interior das organizações militares. Há que se registrar, entretanto, a capacidade que as instituições militares possuem de elaborar a sua própria “visão da Força”.

Essa tarefa é facilitada pela rotina a qual diuturnamente a “família militar” é submetida e que caracteriza a organização militar como uma instituição total (GOFFMAN, 2001). Geralmente, os espaços em que os militares convivem correspondem a ambientes que atendem às esferas da vida¹⁰⁰: o trabalho (quartel), o descanso (vilas militares) e o lazer (clubes militares). Além disso, os militares possuem, por meio de um sistema de ensino com considerável grau de autonomia, um sofisticado sistema de socialização, que introjeta em seus membros, muitas vezes em sistema de internato, os valores da instituição. Tais condições nos permite, então, falar de uma relativa permanência de um pensamento dominante, ou de uma “ética militar”.

Dentre os traços da ética (ou mentalidade) militar, os autores da Sociologia Militar destacam o caráter pessimista (ou realista) dos militares¹⁰¹. Os militares enxergam o mundo por lentes *hobbesianas*:

De este modo los militares se pliegan decididamente a la filosofía de Hobbes, que ve en el ser humano un individuo egoísta, resuelto siempre a luchar por sus intereses en perjuicio de los demás y dispuesto por tal motivo a entrar en conflicto con éstos (RATTENBACH, 1972: 38).

Considerando-se que a ética militar é, em suma, realista e conservadora (HUNTINGTON, 1996: 97), o que sugere a tendência à autorreprodução e à continuidade da cosmovisão militar, interessa-nos questionar até que ponto tais características constituem obstáculos à possibilidade de cooperação em nível internacional.

5.1 Do primado nacional à cultura do sigilo: obstáculos à integração?

Considerando o papel político das agências de defesa na elaboração da política externa dos países sul-americanos, dois traços da ética militar merecem ser analisados aqui: o nacionalismo e a cultura do sigilo.

Para Samuel Huntington, a justificativa para a manutenção e o emprego de força militar está nos fins políticos do Estado nacional. Consequentemente, segundo ele, o militar tende a

¹⁰⁰ Segundo Goffman (2001: 17), “uma disposição básica da sociedade moderna é que o indivíduo tende a dormir, brincar e trabalhar em diferentes lugares, com diferentes co-participantes, sob diferentes autoridades e sem um plano racional geral. O aspecto central das instituições totais pode ser descrito com a ruptura das barreiras que comumente separam essas três esferas da vida”.

¹⁰¹ De forma resumida, Samuel Huntington define a ética militar como sendo “pessimista, coletivista, historicamente influenciada, orientada para o poder, nacionalista, militarista, pacifista e instrumentalista em sua visão da profissão militar” (HUNTINGTON, 1996: 96-7). Para o General Argentino Benjamin Rattenbach, o militar “es disciplinado, rígido, lógico, organizador, ejecutivo, puntual, autoritario, franco y conciso en su forma de hablar, poco diplomático y enemigo de rodeos” (RATTENBACH, 1972: 69).

admitir que o Estado-nação é a forma suprema de organização política (HUNTINGTON, 1996: 83). Pensado do ponto de vista de processos de integração regional, essa premissa carrega consigo um problema: a ideia de integração, levada às últimas consequências, sugere a cessão de soberania e desenvolvimento de um constructo político superior baseado na supranacionalidade, o que vai de encontro ao nacionalismo da ética militar. No caso sul-americano, essa situação torna-se agravada pelo fato de seus militares se autoconsiderarem “a última reserva da nacionalidade”.

O caráter nacionalista é um aspecto marcante na história dos exércitos dos países sul-americanos. Influenciados pelo nacionalismo francês do início do século XX, os militares sul-americanos parecem compartilhar a ideia de que, ao longo dos séculos, o Exército é o órgão que lentamente constrói a *pátria*. Frases oriundas do mais puro nacionalismo francês como, por exemplo: “*uma nação não se reconhece como nação a não ser pelo seu Exército*”, ou “*o Exército é, no sentido preciso da palavra, a consciência da nação*”¹⁰² podem ser facilmente encontrada em discursos militares da região ao longo do século XX.

Entre os militares da região, o significado da profissão militar vai muito além de aspectos técnicos de guerra e inclui um forte conteúdo político-ideológico¹⁰³. Na região, a profissão militar envolve um conjunto de crenças, resumidas da seguinte forma:

- a) El militar profesional cree que no es simplemente un 'empleado militar' al servicio del Gobierno, sino que tiene una alta función social (...).
- b) Igualmente cree que forma parte de una institución respetada em general por todos los conciudadanos conscientes (...) em resumen, cree que forma parte de una institución de prestigio.
- c) El militar considera que su institución es la última reserva de la nacionalidad (...)” (RATTENBACH, 1972: 60).

Os militares destacam o significado histórico e o papel político dos exércitos na América do Sul, considerando que, em tal ambiente, eles desempenharam não apenas o papel de guardas da sociedade, mas também o de motores do desenvolvimento nacional (Idem: 112).

De fato, os exércitos nacionais tiveram papel fundamental no processo de construção dos Estados sul-americanos:

¹⁰² As citações acima, atribuídas ao filósofo francês Emile Faguet (1847-1916), foram extraídas de: GIRARDET, Paoul. A Sociedade Militar: de 1815 aos nossos dias. Rio de Janeiro: Bibliex, 2000. p.139.

¹⁰³ Analisando o caso equatoriano, Bustamante (1999: 354-5) observa que, diferentemente do que sugere a literatura anglo-saxônica, a visão de profissionalismo entre os oficiais daquele país vai muito além das questões puramente técnicas, englobando um papel político com forte conteúdo idealista.

Las fuerzas armadas fueron el pilar para la organización de sociedades dispersas, dibujando el contorno de la nación. La colonización latinoamericana no fue realizada por inmigrantes que fueron escalonando asentamientos agrícolas; fue, por el contrario, una guerra de conquista territorial frente a los nativos (...). Los soldados se constituyeron como vanguardia de la nueva civilización (...)" (DIAMINT, 2001: 38).

Considerando a autopercepção de “encarnação da pátria”, a imagem que os exércitos elaboram de si mesmos corresponde ao de “intérpretes privilegiados da vontade nacional” (MATHIAS, 1999: 174). Assim se expressava o general brasileiro Góes Monteiro no início dos anos 1930:

Não havendo a opinião publica do pais se organizado em forças nacionais, restam as forças particularistas, que não poderão mais dispor e concentrar em suas mãos os interesses da nacionalidade. Ficam só o Exercito e a Marinha como instituições nacionais e unicas forças com esse carater, e só á sombra delas é que, segundo nossa capacidade de organização, poderão organizar-se as demais forças da nacionalidade. (GOES MONTEIRO, 1943: 156).

O fato é que, diante das debilidades institucionais e vulnerabilidades de países recém-independentes, a instituição castrense se mostrava como o único setor com suficiente força organizacional capaz de enfrentar a instabilidade social e política da época, o que acabou por gerar certo grau de legitimidade às atividades militares de controle do executivo e manutenção da ordem interna (STEPAN, 1975; MARTIN, 2001). A lógica para tal legitimidade poderia ser resumida nas palavras do general argentino Benjamin Rattenbach: “En los países latinoamericanos, la inestabilidad política no se debe a la intervención frecuente de los militares, sino al revés, estos interfieren en la política interna precisamente a causa de esa inestabilidad” (RATTENBACH, 1972: 117).

Além da questão do nacionalismo, outra peculiaridade observada no *ethos* militar pode constituir obstáculo ao aprofundamento da cooperação entre exércitos nacionais: a forte *cultura de sigilo*¹⁰⁴. Há na cultura militar uma tendência a se dar tratamento sigiloso a determinados

¹⁰⁴ Almeida (2008: 51) define a cultura do sigilo como a indevida extensão das características sigilosas de determinados assuntos a outros que deveriam ser, aprioristicamente, de conhecimento generalizado. É como no meio militar, haja vista o teor sigiloso de muitos assuntos tratados, o que, aliado a vícios de ordem comportamental ou à simples falta de atenção a critérios distintivos, pode resultar na exagerada atribuição de sigilo a assuntos ordinários. Militares costumam apresentar uma forte tendência a classificar como sigilos assuntos completamente comuns .

temas que, em outros ambientes, teriam caráter ostensivo. A cultura do sigilo contradiz a construção de confiança mútua. Um tema básico para se pensar o avanço da cooperação regional em matéria de defesa e segurança, por exemplo, é a construção de mecanismos regionais para controle mútuo dos gastos em defesa. Os gastos militares na maioria dos países da região, entretanto, ainda apresentam consideráveis déficits de transparência. Do ponto de vista da relação entre países vizinhos, a prática de gastos militares realizados sob mantos secretos constitui um forte elemento gerador de desconfiança internacional. Em um ambiente internacional, onde se prima cada vez mais pelo incremento de medidas de confiança mútua, a cultura do sigilo por vir a se tornar um importante óbice para a cooperação regional (ALMEIDA, 2008: 52).

A tudo isso, deve-se somar ainda o forte caráter conservador das instituições militares. As Forças Armadas tradicionalmente apresentam cautela diante de mudanças. Pela natureza de sua missão, elas necessitam de um tempo próprio para atualizar doutrinas e procedimentos e também para se adaptar a mudanças de postura (MOREIRA, 2002). Aceitar o caráter conservador da instituição militar, entretanto, não significa sugerir a imutabilidade do pensamento militar. Como bem lembra Morris Janowitz, apesar de o pensamento militar possuir elementos significativos de continuidade, ao mesmo tempo ele sofre modificações, como resultado de experiências e da auto-crítica dos militares (JANOWITZ, 1960: 252-3).

5.2 CONTROLE CIVIL E AUTONOMIA MILITAR: OS EXÉRCITOS COMO ATORES POLÍTICOS

5.2.1 Ameaça interna e autonomia militar

A explicação para o deficiente controle civil sobre seus estamentos militares pode ter origem no padrão de ameaças aos Estados nacionais historicamente estabelecido na América do Sul. Como visto no Capítulo 2, a região tem sido marcada por uma relativa “paz externa”, em contraste com a proliferação de conflitos internos. Tal padrão, focado em ameaças internas, seria um obstáculo ao desenvolvimento de um controle civil objetivo.

Segundo Desch (1996), em algumas situações, ameaças externas tendem a incentivar as elites a adotarem o controle civil objetivo. Da mesma forma, sem uma missão externa clara, os militares têm menos incentivos para subordinar-se à autoridade civil¹⁰⁵. De acordo com Desch, o

¹⁰⁵“Sometimes, without a significant external threat to force them to come together, civilian authorities may not be very united and may not have a strong incentive to adopt objective forms of control. Similarly, without a clear

histórico de ditaduras militares no Cone Sul é um exemplo de como missões militares voltadas para ameaças internas podem produzir patologias nas relações entre civis e militares (DESCH, 1996: 19).

Baseado na ideia de Desch, Fernandes (2006: 23) apresenta um interessante esquema¹⁰⁶ (Fig. 3.1) onde o grau de controle civil sobre os militares varia de acordo com a origem (interna ou externa) e intensidade (baixa ou alta) das ameaças percebidas.

Fonte: Fernandes (2006: 25).

Figura 5.1 – Grau de controle civil em relação à natureza das ameaças

A figura acima nos sugere a seguinte leitura:

(...) numa situação em que se tenha uma percepção baixa de ameaças internas e alta de ameaças externas, a possibilidade de controle dos militares é a melhor possível. O seu revés é verdadeiro: numa conjuntura de ameaças internas altas e baixa ameaça externa, o controle dos militares será uma situação de difícil consecução e manutenção (FERNANDES, 2006: 24).

O modelo parece se aplicar ao caso aqui estudado, conforme a observação a seguir:

external military mission, the military has less incentive to subordinate itself to civilian authority.” (DESCH, 1996: 15).

¹⁰⁶ O autor utiliza-se aqui da chamada teoria estrutural das relações civil-militares, desenvolvida originalmente por Michael Desch (DESCH, 1996).

Essa teoria encontra aplicação no ambiente da América Latina, onde as condições externas foram, em geral, de baixa percepção de ameaças, contrastando com a percepção interna, em que o grau de ameaça esteve variando desde a baixa até a alta, tornando o controle civil uma questão problemática para as lideranças civis (FERNANDES, 2006: 24).

Essa situação parece ter perdurado ao longo de todo o século XX. O processo de democratização iniciado na região em meados dos anos 1980 começa a questionar esse modelo, conforme veremos a seguir.

5.2.2 Redemocratização e a busca pelo controle das agências militares

Os estudiosos do processo de democratização compartilham a premissa segundo a qual uma democracia somente pode funcionar se os que têm as armas obedecem aos que não as têm. Depreende-se desta ideia que a tarefa central na construção das instituições democráticas duráveis é a imposição do controle civil sobre os militares (OLIVEIRA, 2007: 06). Para Samuel Huntington (1996: 99), o controle civil é alcançado à medida que se reduz o poder dos grupos militares. Na perspectiva de Huntington, o modelo de controle civil mais adequado a uma democracia madura é o chamado “controle civil objetivo”, alcançado graças à maximização da profissionalização militar. Essa profissionalização corresponderia à “militarização dos militares”, tornando-os instrumentos do Estado e afastando-os da política¹⁰⁷ (Idem: 102).

O período dos governos militares na América do Sul seria um exemplo de ausência do “controle civil objetivo”. Para Huntington, esse tipo de controle deveria envolver:

- 1) um alto nível de profissionalismo militar e reconhecimento por oficiais militares dos limites de sua competência profissional, 2) a efetiva subordinação dos militares aos líderes civis a quem cabe as decisões sobre política externa e militar; 3) o reconhecimento, por parte das lideranças civis, de um espaço de competência profissional e de autonomia para os militares e 4), como resultado, a minimização da intervenção militar na política e da intervenção política nas Forças Armadas (HUNTINGTON, 1996b: 3-4).

¹⁰⁷Segundo Huntington (1996: 102), o “controle civil subjetivo atinge seu fim ao tornar civis os militares”. Para ele, a “antítese de controle civil objetivo é a participação do militar na política: o controle civil diminui à medida que os militares se envolvem progressivamente em política institucional, classista e constitucional”.

No que se refere à questão cívico-militar na América do Sul no período de redemocratização, pode-se dizer que têm sido dados passos importantes. Estudando o caso brasileiro ao longo do Governo Fernando Henrique Cardoso, Fernandes (2006) aponta que a própria ausência de situações de rompimento institucional, somada à imposição de objetivos às Forças Armadas, como nas ações de garantia da lei e da ordem desencadeadas, sugere uma situação de subordinação militar desejável. Segundo ele,

As evidências estão demonstradas de que não foram oito anos em que o acaso, o imponderável ou a falta de objetivos imperou nas relações civil-militares. Antes disso, fica evidente a existência de um projeto articulado e consistente, a ser gradualmente implementado, dentro de uma visão estruturante do Estado nacional que transcende a duração de governos” (FERNANDES, 2006: 135).

Uma análise sobre todos os países da região, porém, aponta para sinais de permanência da classe militar como sendo depositária do monopólio da força do Estado (DIAMINT, 1999: 11).

O processo de controle civil e sua contrapartida – a preservação de espaços de autonomia dos militares – têm se mostrado espacialmente irregular na região. Enquanto que no Cone Sul¹⁰⁸ há, apesar das dificuldades, avanços na recomposição da hegemonia civil, os países andinos apresentam profundas crises institucionais (DIAMINT, 2001: 34). A manutenção das prerrogativas institucionais parecem obedecer ao tipo de imagem (positiva ou negativa) que civis e militares mantêm frente à população:

Si en el caso de los militares argentinos su derota militar de Las Malvinas generó un proceso que en términos generales hizo posible que las autoridades civiles tengan un mayor control sobre ellas; en el caso peruano ocurre exactamente lo contrario. El fracaso de las autoridades civiles en enfrentar, en el marco de la institucionalidad y la democracia a la insurrección armada, así como la percepción de que fue necesario un golpe de estado y atribuciones extendidas a los militares para acabar con la subversión, son los elementos claves para entender lo que en el Perú ocurre (IGLESIAS, 1999: 113).

¹⁰⁸O trabalho de Iglesias (1999) nos permite imaginar um continuum entre dois modelos ideais sobre o panorama regional de relações cívico-militares: total subordinação dos militares aos civis (Argentina) e total autonomia dos militares (Peru). Entre esses dois extremos figurariam em ordem crescente de autonomia militar: Brasil, Equador, Colômbia e Chile (IGLESIAS, 1999: 144).

Entendendo “controle político” como a capacidade real que os civis possuem de decidir sobre questões como segurança interna, defesa externa, tamanho, forma, organização, etc. (DIAMINT, 1999: 18-19), Rut Diamint aponta uma inversão na América Latina da ideia de “profissionalização como fator de controle civil” apresentado por Huntington: *“En América Latina, el mayor profesionalismo conduce a mayor autonomía militar (...) Cuanto más organizadas y eficientes son las instituciones e las fuerzas armadas, mayor capacidad tienen de influir sobre otras agencias de gobierno”* (DIAMINT, 2001: 122). O caso peruano seria emblemático: a intervenção militar na política do Peru ao longo dos anos 1990, por exemplo, teria sido maior que em décadas passadas (ROSPIGLIOSI, 1999: 433). Em pleno final dos anos 1980, quando toda a região vivia sua transição democrática, no Peru *“muchos militares estaban convencidos que la democracia era un obstáculo para acabar con la subversión armada, y que era indispensable un gobierno castrense para ordenar el país que se desbarrancaba en el caos.”* (Idem: 435).

A fragilidade do controle civil e a permanência de níveis altos de autonomia institucional dos militares são impulsionadas por fatores históricos, como os inúmeros casos de intervenção militar (ou sua simples ameaça) nos governos nacionais, por um lado, e a relativa ausência de ameaças externas, por outro lado. Como consequência, quando os governos da região tratam de “questões militares”, o tema dominante é o “lugar dos militares na política”, e não o “lugar dos militares na defesa”, como sugeriria o modelo huntingtoniano.

Dessa forma, a preocupação central dos primeiros governos civis em relação aos militares não diz respeito à “política de defesa”, mas à “política militar”. *“El beneficio, por lo tanto, no era una política de defensa eficaz, sino el mantener la goernabilidad, eventualmente amenazada por un probable levantamiento militar.”* (DIAMINT, 2001: 38). Dominado por certo “teor revanchista”, as políticas militares tendiam a enxergar muito mais a ameaça representada pelas Forças Armadas do que o seu papel dentro de uma sociedade democrática. *“Los cambios llegaron más por la racionalización del gasto que por una decisión de la clase política acerca del rol de las fuerzas armadas en democracia.”* (DIAMINT, 1999: 15). Não parece ser por outro motivo o fato dos orçamentos militares terem sido reduzidos drasticamente, especialmente nos países do Cone Sul. De fato, uma das estratégias adotadas pelos governos civis no processo de transição foi o asfixiamento dos orçamentos militares.

Nesse sentido, o próprio processo de integração regional dos países do Cone Sul, incluindo os acordos iniciais do Mercosul, pode ser visto como uma estratégia das elites políticas de colocarem sob seu controle as agências militares, consideradas naquele contexto uma ameaça

à estabilidade da democracia nascente (SOTOMAYOR, 2004)¹⁰⁹. Segundo essa hipótese, o que teria motivado Argentina e Brasil a construir instituições de segurança seria o senso de vulnerabilidade (fragilidade democrática) compartilhado pelas lideranças civis¹¹⁰, e o medo de que novos golpes militares pusessem fim às frágeis democracias nascentes.

Na América do Sul, o debate sobre “questão militar” (controle civil) coincide com o debate sobre novos significados dos temas “defesa” e “segurança”, centrais para o debate sobre “política de defesa”. Esse contexto serve de elemento complicador. Ora, um dos elementos-chave para se avaliar a subordinação dos militares às autoridades civis tem sido a capacidade dos governos em separar nitidamente tarefas de ordem pública (das quais o combate ao narcotráfico faz parte) das funções de defesa (IGLESIAS, 1999: 136). Porém, diante de um quadro que exigia o retorno dos militares aos quartéis, surge um conjunto de “novas ameaças”, como o tráfico de armas e de drogas, gerando forte sensação de insegurança pública, especialmente na periferia das grandes cidades, e abrindo um debate em alguns países sobre a viabilidade do envolvimento dos militares em questões teoricamente destinadas às forças de segurança.

5.2.3 Esferas de autonomia e fragilidades dos Ministérios de Defesa

Como sugere Huntington (1996b: 3-4), o controle civil desejável numa democracia exige necessariamente, por parte das lideranças civis, o reconhecimento de um espaço de competência profissional e de autonomia para os militares. De fato, uma das características de um governo democrático no tratamento do tema Defesa Nacional consiste no compartilhamento de responsabilidade entre as autoridades civis e os militares: “os governos estabelecem os objetivos de defesa e proporcionam os recursos necessários à sua concretização, enquanto os líderes militares desenvolvem e orientam as Forças Armadas para que tais objetivos sejam alcançados” (FERNANDES, 2006: 19). A questão que persiste é: qual deverá ser o espaço de autonomia destinado às Forças Armadas numa democracia. Essa condição sugere a ideia de

¹⁰⁹ Arturo Sotomayor (SOTOMAYOR, 2004) analisa as condições sob as quais os governos da Argentina e Brasil iniciaram a construção de instituições de segurança no início dos anos 1990. Para o autor, a cooperação internacional no campo da segurança usualmente se encontra ligada à evolução das relações cívico-militares. De acordo com sua proposta, as autoridades civis de ambos os países utilizaram esses mecanismos para solidificar o controle civil sobre seus aparatos militares.

¹¹⁰ “In this context. Southern Cone leaders established a security regime and signed arms agreements in order to sanction their own military establishments, forcing the military to reduce their autonomy and demands.”(SOTOMAYOR, 2004: 42).

esferas de atribuições na condução da política de defesa que envolvem diferentes espaços de “autonomia”: política (nomeação de comandantes), doutrinária (definir suas próprias estratégias), educacional (formação), profissional (planos de modernização) etc.

Nesse sentido, Diamint sugere uma diferença entre “política militar” e “política de defesa”.

La primera abarca al conjunto de directivas que los oficiales superiores realizan para ejecutar las orientaciones emanadas del Ministro de Defensa. Comprende el planeamiento operativo, el entrenamiento de los efectivos, y las orientaciones de logística y aprovisionamiento. La política de defensa es una instancia superior que organiza los lineamientos de la defensa en función de la gran estrategia del Estado. (DIAMINT, 2001: 32).

Numa perspectiva democrática, a ideia de controle civil sugere a redução dos espaços de autonomia militar na esfera política (da grande estratégia), mas há, pela própria especificidade da profissão, espaços em que a autonomia da instituição militar faz-necessária. De forma simplificada, pode-se sugerir o seguinte esquema de esferas de responsabilidades compartilhadas:

Figura 5.2 – Responsabilidades civis e militares em Defesa. Adaptado de Fernandes (2006: 20).

O que se percebe é que, na maioria dos países da região, temas como política de defesa e estratégia militar, que teoricamente deveriam estar no campo da esfera civil, continuam

majoritariamente sob a tutela militar. É esse controle da quase totalidade dos setores de defesa que nos permite tratar os oficiais dos exércitos nacionais de “agentes de defesa”.

O fato é que, apesar da tentativa dos governos civis de controlar seus estamentos militares e das impressões manifestadas por estes de se adaptarem às regras democráticas, as Forças Armadas da região ainda contam com uma considerável capacidade de autonomia para a formulação de suas próprias políticas setoriais, enquanto que as estruturas de defesa dos governos democráticos mostram falências significativas. A atuação dos ministérios de defesa é tímida e as estruturas civis dispõem de reduzida autoridade para impor sua agenda neste campo. Em parte isso se deve ao temor que ainda persiste de que algumas medidas possam gerar reações adversas dos militares, prejudicando a governabilidade. Por outro lado, há também a ausência de *expertise* civil para a condução da política de defesa (DIAMINT, 2001: 47). A adoção de uma política de defesa sob controle civil sugere algo a mais que a simples nomeação de um não-militar para o cargo de Ministro da Defesa. Implica o desenvolvimento de uma estrutura capaz de responder às necessidades implícitas da condução de defesa (GAITÁN, 2007: 28).

O problema é que os governos dos países da região carecem de civis capacitados para o desenvolvimento de uma adequada gestão de defesa. A especialização funcional desenvolve entre os militares habilidades e conhecimentos específicos, difíceis de serem compreendidos e compartilhados (MARQUES, 2008: 5). A ausência de uma estrutura civil com conhecimento específico e capacidade de estabelecer diretrizes de defesa acaba por permitir a manutenção de espaços de autonomia aos militares (DIAMINT, 2001: 28).

Apesar do fato de o cargo de Ministro de Defesa ter sido exercido geralmente por um civil, as estruturas de direção dentro desses ministérios têm sido habitualmente ocupadas por militares¹¹¹, muitos já na reserva (Idem: 50-52). Segundo alguns especialistas, o quadro apresentado sugere um processo de “desmilitarização” de setores de defesa que passa necessariamente pela inclusão de civis nas esferas de decisão e de análise das questões de defesa (Idem: 192). Diamint apresenta uma proposta de desenvolvimento de uma comunidade civil de defesa, condição considerada necessária pela autora para o controle civil (Idem: 34). Há quem defenda medidas mais radicais, que envolveriam a “ocupação” por civis de espaços teoricamente destinados aos militares, mesmo em democracias maduras, como é o caso da educação militar. Assim, para Mathias (1999: 181), uma reforma militar de fato sugere obrigatoriamente alterações no processo de socialização e formação militar.

¹¹¹Segundo Gaitán (2007: 22), um bom exemplo dessa deficiência, comum entre os países latino-americanos, revelou-se durante a VII Conferência de Ministros de Defesa das Américas, realizada em outubro de 2003, na Nicarágua: dos 25 chefes de delegação que participaram da reunião preparatória, 19 eram militares.

Enquanto isso não acontece, a tendência é que, por falta de conhecimento ou por simples desinteresse, os civis continuem a delegar aos militares a tomada de decisão nos diversos setores de defesa. Ao ignorar a política de defesa¹¹², as lideranças civis cedem autoridade aos militares, permitindo-lhes a possibilidade de auto-gestão (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007: 95)¹¹³.

A autonomia de que dispõem os militares da região não é de caráter político. Pode-se dizer que, do ponto de vista político, as estruturas militares na América do Sul estão controladas pelos civis. A autonomia de que tratamos é de ordem institucional e pode ser chamada de “autonomia autárquica” (SOARES, 2006). Isso não quer dizer, porém, que está (autonomia institucional) não possa conduzir àquela (autonomia política). Numa sociedade democrática, tal procedimento torna-se arriscado à medida que, pelo desinteresse dos civis para com o tema defesa, sejam as Forças Armadas tentadas a buscar aplicações alternativas, fazendo nascer de seu útero burocrático-institucional novas funções que tenderão a ampliar seu envolvimento em atividades não-militares (FLORES, 1992).

5.3 DIPLOMACIA MILITAR E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Como visto acima, apesar da criação dos Ministérios de Defesa, as estruturas militares dos países da região ainda dispõem de uma considerável autonomia para a formulação de políticas setoriais de defesa, o que acaba por garantir aos agentes militares posição de destaque em fóruns de discussão e de elaboração de políticas de cooperação e integração regional.

As ações militares no campo da política externa são facilitadas pelos próprios canais militares, constituindo o que se tem denominado “diplomacia militar”. Tal constatação nos permite então falar, ao longo do período aqui considerado, de um processo paralelo de integração regional com base em iniciativas militares (diplomacia militar), ainda que isso não nos autorize a concluir que o seu desenvolvimento tenha ocorrido de maneira totalmente desconectada de um processo político mais amplo (SOARES, 2003: 4).

¹¹² Uma das explicações para o desinteresse das elites políticas por defesa nacional seriam os reduzidos ganhos eleitorais gerados pelo tema na região (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007).

¹¹³“If civilian leaders don't care about defense, they will not oversee efforts to reform military practices and doctrines. Absent civilian prodding, militaries—which are inherently conservative institutions—will fail to adapt their behavior and ideas to changing circumstances. The less concern civilian leaders show for defense, the more the military will resort to self-management, which in turn could breed greater levels of autonomy and pose problems for civilian control.”(PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007: 95)

Por mais paradoxal que possa parecer, a identidade militar constitui fator de aproximação entre vizinhos¹¹⁴. Os padrões compartilhados de caráter, somados à amizade e à camaradagem¹¹⁵ que envolvem os militares em seus encontros regionais¹¹⁶, tornam o diálogo entre os segmentos militares mais direto e objetivo (AMARAL, 2004: 31).

Como definida no capítulo 2, essa “diplomacia militar” refere-se ao conjunto de ações conduzidas por agentes militares, tendo como interlocutor geralmente agentes militares de outro país. Essas ações envolvem, por exemplo, atividades de intercâmbio entre escolas de formação militar, a realização de exercícios militares conjuntos, as reuniões entre Estados-Maiores e/ou entre Comandantes de Forças, dentre outras.

A análise da história política da América do Sul nas últimas décadas revela que a instituição militar foi capaz de tomar decisões e desenvolver ações políticas independentes a ponto de *decidir unilateralmente sobre o uso ou não da força externa para perseguir objetivos políticos nacionais*¹¹⁷ (MARTIN, 2001: 75-77). No contexto da Guerra Fria, a aproximação entre militares da região era vista com desconfiança pelas lideranças civis. Esse receio estava ligado ao fato de que, na ocasião, “as forças armadas começaram a perceberem-se umas as outras como membros de uma liga informal supra-nacional, envolvida principalmente na competição política pelo controle do governo em seus respectivos Estados” (Idem: 89). Naquele contexto, a diplomacia praticada pelos militares tinha caráter basicamente bilateral. O canal multilateral por excelência era representado pela Conferência dos Exércitos Americanos (CEA)¹¹⁸.

¹¹⁴ O paradoxo proposto aqui deve-se ao traço realista que caracteriza a mentalidade militar e que pressupõe Estados nacionais em competição (HUNTIGTON, 1996: 81-83). Desse traço deriva uma visão conspirativa, segundo a qual todo vizinho, independente do padrão de amizade, pode transformar-se, a qualquer momento, de amigo em inimigo. Tal visão, em forte medida, ainda serve de bússola aos militares da região na orientação das decisões estratégicas de seus países.

¹¹⁵ Os sinais de camaradagem e de respeito mútuo constituem atitudes comuns entre os militares, conforme prescreve o Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas: “As demonstrações de respeito, cordialidade e consideração, devidas entre os membros das Forças Armadas, também o são aos integrantes das Polícias Militares, dos Corpos de Bombeiros Militares e aos **Militares das Nações Estrangeiras**”. (BRASIL, 1997: § 2º do Art. 2º, grifo nosso).

¹¹⁶ A declaração a seguir, realizada no início da década de 1990 por um oficial da reserva do Exército Brasileiro retrata bem essa camaradagem: “Quanto à área militar, em que pese o ativo condicionamento profissional, influente e persistente, o fato é que já perdura uma tradição de ótimo relacionamento, seja a nível institucional e organizacional, seja mesmo em caráter pessoal e familiar. Não é um paradoxo. É mais uma decorrência. Sou testemunha e integrante desse quadro, que aparenta ser surpreendente. Digo de mim que venho mantendo ótimo contato com os militares argentinos, durante quase 50 anos” (CORREIA NETO, 1994: 112).

¹¹⁷ O grau de repercussão dessa “diplomacia militar” parece ser tão alto a ponto de se cogitar que a ausência de guerras na América do Sul se deve, em boa medida, à “paz armada” – acordos tácitos entre as Forças Armadas da região (MARTIN, 2001: 75).

¹¹⁸ A Conferência dos Exércitos Americanos foi criada em 1960, um ano após a Revolução Cubana, por iniciativa dos EUA, com a finalidade declarada de constituir-se num fórum de debates para a troca de experiências entre os exércitos do continente. A CEA é um organismo militar de caráter internacional, integrado e dirigido por exércitos do continente americano, com autorização dos governos dos seus respectivos países. Seu objetivo não é impor soluções aos exércitos americanos, mas apresentar propostas de pontos considerados de interesse comum. A CEA dispõe de uma base doutrinária e sua sede é itinerante, selecionada mediante manifestação voluntária dos países que

Mesmo com o processo de redemocratização, persistem receios sobre o papel da “diplomacia militar” como canal do Estado para a cooperação regional. Isso se deve a alguns traços inerentes ao comportamento militar, como a cultura do sigilo, por exemplo, que tende a tornar as negociações menos claras, o que por si só já constitui elementos para a desconfiança. Mathias (1999: 182) destaca também o caráter conflitivo da mentalidade militar. Segundo a autora, para os militares o conflito é sempre algo a se eliminar, o que confere um ethos antidemocrático às relações sociais: *“El mayor riesgo tal vez sea que las fuerzas armadas transfieran para la organización estatal su propio éthos, cuya esencia es, por definición, antidemocrática”* (MATHIAS, 1999: 182).

Nesse sentido, a criação de Ministérios de Defesa em toda a região pode ser entendida como positivo à medida que, além de representar um formato desejável de uma sociedade democrática, a estrutura de defesa torna-se o interlocutor privilegiado no campo da diplomacia militar e, portanto, “locutores” oficiais da integração, o que, em princípio, sugere mais transparência no processo de negociação.

Em substituição a uma “diplomacia militar” fundada na “cultura do sigilo”, a constituição de uma estrutura civil de defesa na região seria um importante espaço de transparência: *“Un primer paso en la constitución de las prerrogativas civiles es ampliar los mecanismos de transparencia, de comunicación e información para orientar las preguntas que estos ciudadanos deben hacer y hacerse para conocer las cuestiones de seguridad”* (DIAMINT, 1999: 19). Haveria então, sob essa perspectiva, uma ligação entre democracia, integração regional e cooperação em defesa:

Un objetivo de la producción de política de defensa en democracia es entonces disminuir esa brecha entre una retórica diplomática y la acción concreta de los militares. La presencia de una comunidad de seguridad, integrada por funcionarios civiles, académicos, congresistas y militares que piensen de forma combinada y concurrente las cuestiones de alta política, ayuda a traducir los objetivos nacionales en una racionalidad conducente a la concreción de esos fines y aiste en la toma de decisión en defensa, en concordancia con los principios generales del Estado y la sociedad. (DIAMINT, 2001: 80).

Estabelecida uma “comunidade de segurança” sob o comando de governos civis, a “diplomacia militar” poderia se constituir em uma ferramenta importante para a cooperação regional sob uma perspectiva democrática, superando o receio que predominava entre as elites

a integram (AMARAL, 2004: 14-15).

civis quando da aproximação entre Forças Armadas da região no período da Guerra Fria. Se para as Forças Armadas a diplomacia militar parece representar não apenas um papel coadjuvante na política externa, mas também uma função orgânica, responsável pela aproximação entre os exércitos para o entendimento e a cooperação em áreas de interesse da defesa, para os governos civis o intercâmbio atual entre militares tem servido para estabelecer e reforçar as bases de confiança recíproca, abrindo caminho para a cooperação regional (PINTO; ROCHA; SILVA, 2004: 209).

Esse tema é central para o nosso trabalho: a atuação da “diplomacia militar” para a adoção de políticas compartilhadas de segurança e defesa na região sob governos civis.

O fato é que a diplomacia militar sob regimes democráticos parece conter uma importante diferença: a adoção de mecanismos de mecanismos de transparência e de confiança mútua. “La cooperación entre los países de la región va creando la gradual necesidad de que los gobiernos formulen más claramente cuáles son las opciones estratégicas con las que cuenta cada Estado” (DIAMINT, 2001: 73).

Em um ambiente democrático, o desenvolvimento de mecanismos de confiança mútua pode ter impacto direto sobre as percepções militares:

Las fuerzas armadas que tradicionalmente se prepararon para combatir a enemigos externos, están ahora cooperando con los oficiales de esas mismas naciones. (...) Cuando se actúa con otras fuerzas combinadas se tienen que transparentar criterios, doctrinas, formas de organización (...). Esta transparencia en sus propias acciones desmantela las percepciones de amenazas vecinales que sustentaron los anteriores planes de defensa. (DIAMINT, 2001: 98).

Estreitando laços e promovendo intercâmbios regulares, as ações da “diplomacia militar” podem contribuir para a sedimentação de uma percepção compartilhada na qual a possibilidade de conflitos provocados por ações militares seja remota. O relativo grau de confiança adquirida no meio militar tem sido interpretado, pelos próprios militares, como base para uma futura integração militar regional (RABELLO, 2006: 18).

Além dos valores democráticos citados acima, o envolvimento cada vez maior das Forças Armadas da região em missões de paz perpetradas pela ONU tem contribuído para a incorporação de aspectos humanitários na doutrina militar. Instrumentos normativos como negociação ou solução pacífica dos conflitos, tradicionalmente percebidos pela perspectiva

realista sempre com desconfiança, passam a fazer parte da realidade militar em operações de paz. Em tais condições, *“la función militar así concebida se aproxima mucho más a la policial que a la de las FFAA tradicionales y progresa hacia la imposición de el orden por otros caminos que la guerra, aunque no exentos de violencia”* (CHIRICO, 1999: 277).

Nesse sentido, a natureza das missões de manutenção da paz possui um efeito democratizador, pois, ao trabalhar com a diversidade, incute nos soldados a ideia de tolerância (DIAMINT, 2001: 99). Além de reforçar os laços de camaradagem já existentes entre os exércitos da região, as operações de paz impõem aos militares a necessidade de se incorporar em seus currículos escolares¹¹⁹ assuntos como Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário, colocando os militares diante de valores baseados em uma “cultura de paz”¹²⁰ que, em alguns casos, vai de encontro a antigos ideais nacionalistas arraigados na tradição militar.

5.4 CONCLUSÃO

A compreensão das percepções militares sobre o processo de integração regional pressupõe o entendimento do papel desempenhado pelos Estados-Maiores como atores privilegiados na elaboração da “grande estratégica” que inclui elementos da política externa. Se de um lado elementos da cultura militar como o primado nacional, a cultura do sigilo e o conservadorismo podem constituir óbice para o entendimento cooperativo na região, por outro lado a chamada diplomacia militar, facilitada exatamente pelos mesmos valores que lhes são comuns, pode constituir um elemento fundamental para o avanço do processo de integração regional.

A história de formação dos Estados nacionais na América do Sul foi profundamente marcada pela participação dos exércitos como atores políticos fundamentais, contribuindo para

¹¹⁹A partir de 2009, a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) instituiu a cadeira de Relações Internacionais. Dentre os assuntos ministrados aos cadetes do último ano de formação, há uma unidade didática com carga horária de 08 horas destinada ao assunto Direito Internacional, onde constam objetivos como “Definir Sociedade Internacional, identificando os fundamentos do Direito Internacional” e “Identificar as fontes do Direito Internacional: costumes, atos unilaterais e doutrinas”, dentre outros (BRASIL, 2009).

¹²⁰A Capitão do Exército Brasileiro Rejane Pinto Costa defendeu recentemente uma interessante tese de doutorado intitulada “Multiculturalismo e estudos para a paz: articulação possível no preparo e no emprego de militares para missões de paz” (UFRJ, 2009). Baseada na ideia de multiculturalismo e de cultura de paz, a autora defende a tese de que o diálogo entre esses conceitos fortaleceria práticas curriculares e pedagógicas voltadas à valorização das diferenças e à construção da paz em estabelecimentos de ensino civil e militar.

a autopercepção dos militares como a “encarnação da pátria”. Mesmo com o processo de redemocratização dos anos 1980 e a busca pelo controle civil das instituições castrenses, as Forças Armadas da região preservam uma considerável capacidade de autonomia “autárquica” para a formulação de suas próprias políticas setoriais, o que as colocam em posição de destaque em fóruns de discussão e de elaboração de políticas regionais de defesa. Tal condição, por si só, torna relevante as práticas desenvolvidas pela “diplomacia militar”.

Parace ser majoritária entre os estudiosos do tema a ideia de que, sob o controle civil, a possibilidade de avanços na cooperação regional de defesa poderia ser maior, visto que, sob tais condições, o processo adquire mais transparência. O controle civil, porém, envolve o desenvolvimento de uma cultura de defesa, compartilhada por civis e militares, e, como tal, necessita de um período de longo prazo. Isso não significa que não haja civis especialistas em defesa. O que não há é uma comunidade civil de defesa estruturada a serviço dos Estados, com capacidade real de estabelecer diretrizes políticas sobre temas de natureza militar. Apesar de haver sinais nos países da região de empoderamento das estruturas civis de defesa, o fato é que os militares ainda detêm o controle majoritário sobre o capital cognitivo sobre defesa e, conseqüentemente, sobre as decisões estratégicas do setor, inclusive no que diz respeito a aspectos de política externa ligados à defesa.

Deve-se destacar, por fim, que, apesar do tímido papel desempenhado pelos Ministérios de Defesa, os militares da região dão sinais de estarem incorporando valores democráticos e humanitários em suas doutrinas, graças sobretudo à incorporação desses aspectos aos seus currículos escolares e à participação de suas tropas em missões de manutenção da paz. Tais valores podem provocar impactos na percepção dos militares e contribuir para o avanço em políticas cooperativas na região.

CAPÍTULO 6

Percepções das agências de defesa no Cone Sul

Fruto da pesquisa empírica, os próximos três capítulos tratarão das percepções das agências de defesa dos países sul-americanos. Com base nas Políticas de Defesa, nos questionários aplicados e em entrevistas realizadas, buscaremos mapear a percepção militar na região, tendo como tema central o atual cenário geopolítico regional, a possibilidade (ou não) de avanço no processo de integração regional e o “modelo de força” pensado em cada país. No presente capítulo serão analisadas as informações referentes aos seguintes países do Cone Sul: Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. Pela importância histórica e geopolítica que possui na região, o Brasil será analisado à parte, no capítulo 8.

6.1 PERCEPÇÕES MILITARES NO CONE SUL

Para a análise particular das percepções militares em cada um dos países da América do Sul, utilizaremos a técnica de “triangulação”, pela qual buscaremos estabelecer um constante diálogo entre os dados coletados nas diferentes fontes de pesquisa. Assim, os dados levantados em questionários e entrevistas, extraídos de documentos oficiais e da observação direta sobre atores e instituições serão cruzados, considerando-se três variáveis principais: “ameaças percebidas”, “grau de identidade regional” e “modelo de força armada”.

Serão destacados elementos que sinalizem traços de confiança/desconfiança, buscando-se situar a posição do pensamento militar de cada país em relação aos processos de cooperação regional e de reestruturação de suas Forças Armadas.

O texto preserva o anonimato dos respondentes e entrevistados, limitando-se a identificar a fonte do dado da seguinte maneira:

1. (ONA) – Refere-se a uma informação obtida por meio de entrevista a um oficial do país pesquisado (a sigla sugere Oficial de Nação Amiga).
2. (QEM) – Refere-se a uma informação obtida por meio de questionário a um oficial brasileiro que tenha servido no país pesquisado (a sigla sugere Quadro de Estado-Maior).

Para fins de análise das percepções militares, os países da região foram divididos em três grupos: Cone Sul, Andes e Brasil. O quadro abaixo apresenta a relação de países por grupo:

Subregião/País	Países analisados	Capítulo
Cone Sul	Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai	6
Andes	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela	7
Brasil	Brasil	8

A classificação de Brasil e Chile merece um breve comentário. O Brasil, pelo papel histórico e geopolítico (além de possuir metade da área do subcontinente¹²¹, o país faz fronteira com todos os países da região, exceto Chile e Equador). Geopoliticamente, é o principal elemento de soldadura entre o Cone Sul e os países amazônicos. O Chile, por sua vez, apesar de possuir características andinas (compondo inclusive o “arco da instabilidade”, por seus conflitos fronteiriços com Bolívia e Peru), está geograficamente situado no Cone Sul e possui um modelo de força muito parecido com o padrão geral adotado nesta subregião, caracterizado pela separação entre missões de defesa e de segurança.

¹²¹A área total do Brasil é de 8,5 milhões de km²; a América do Sul possui 17,7 milhões de km².

6.1.1 Argentina

A Lei de Defesa Nacional promulgada em 1988 dá início na Argentina a uma série de documentos que estabelecerão as bases jurídicas e organizacionais da defesa do país sob governos democráticos. Com base na ideia da superação do vizinho-ameaça e de Forças Armadas utilizadas exclusivamente contra ameaças externas, os discursos observados nas entrevistas e nas políticas de defesa são profundamente marcados por alterações geopolíticas ocorridas no Cone Sul a partir dos anos 1980 e por uma forte atração do controle civil sobre o estamento militar. Tal postura, como se verá a seguir, reflete-se na adoção de uma estratégia de defesa de orientação claramente defensiva.

6.1.1.1 A natureza das ameaças percebidas

O Livro Branco de Defesa publicado em 1998 deixa clara a mudança de percepção argentina em relação à natureza das ameaças, sugerindo, ao mesmo tempo, a superação do vizinho-ameaça e a dimensão estratégica do Mercosul como componentes fundamentais para se pensar a defesa nacional:

La voluntad de cooperación manifiesta de los Estados, crea así condiciones para avanzar hacia entendimientos en materia de seguridad y de defensa, pues al reemplazarse la visión del vecino como peligro, por una de asociación, se modifican sustancialmente estas cuestiones en su enfoque y consecuentemente en sus respuestas. El rival de antaño se convierte en el aliado de hoy, con o sin instrumentos legales que así lo determinen (ARGENTINA, 1998: 20-1).

Quando analisa a perspectiva regional, o Livro Branco sinaliza a coexistência de problemas remanescentes e novos perigos:

A las disputas fronterizas-activas o latentes, de las cuales afortunadamente nuestro país es ajeno - se suman las acciones del narcotráfico, del crimen organizado, del tráfico ilegal de armas, los cuales, asociados al terrorismo y a movimientos guerrilleros, se presentan con diversa intensidad en ciertas áreas de la región (ARGENTINA, 1998: 19).

Para os militares entrevistados, há também uma percepção de que a possibilidade de guerra com um outro país está em boa medida superada. Prova disto é a percepção predominante sobre quais seriam as maiores ameaças à Argentina nos dias atuais: “desordem interna” – para os

brasileiros¹²² – e “crimes transnacionais” – para os argentinos¹²³). Em contrapartida, todos os participantes foram unânimes em apontar, respectivamente, “guerra contra uma grande potência” e “guerra contra um vizinho”, como as ameaças mais remotas dentre as opções apresentadas.

Deve-se destacar, porém, que há uma outra fonte de ameaça crescente entre os militares argentinos e entendida como uma potencial geradora de futuros conflitos: a cobiça sobre seus recursos naturais, incluindo a água das geleiras e do aquífero Guarani (QEM). Não se cogita porém quem seria(m) o(s) inimigo(s). De qualquer forma, já há quem defenda a ideia de que a missão atual dos militares na Argentina seja a defesa dos recursos naturais, o que é coerente com sua postura estratégica defensiva (ONA).

6.1.1.2 Grau de identidade regional

Desde os anos 1990, o Governo Argentino tem sido pioneiro na defesa da construção de uma arquitetura regional de defesa. Tornou-se recorrente entre os ministros de defesa daquele país a defesa da necessidade de *“fomentar la creación de ámbitos de reflexión política y estratégica que progresivamente avancen hacia la construcción de regímenes, sistemas o comunidades de Seguridad y Defensa bilaterales o multilaterales en el contexto de la subregión”*¹²⁴. Nesse sentido, o decreto de Reglamentación de la *Ley de Defensa Nacional*, publicado em 2006, propõe:

(...) por em marcha uma reconversão dos esquemas tradicionais de defesa fundados sobre realidades geopolíticas e possibilidades de conflitos superadas. Esse processo de reconversão e modernização institucional se baseia na necessidade de se projetar, junto aos países vizinhos, um Sistema de Defesa Subregional (ARGENTINA, 2006b. Tradução nossa).

Essa marcha proposta pelo Governo Argentino tem sido facilitada pela atuação da “diplomacia militar” entre os países vizinhos. A percepção dos militares argentinos em relação ao processo de integração regional na América do Sul tem sido muito positiva. Ironicamente, a

¹²²Sete militares do QEM que serviram na Argentina responderam ao questionário de pesquisa (anexo B), sendo dois ex-adido militar e cinco ex-aluno/instrutor de Escola Militar.

¹²³Dois Oficiais Superiores da Argentina foram entrevistados. Ambos realizam o Curso de Comando e Estado-Maior e foram instrutores na ECEME.

¹²⁴Discurso realizado pela Ministra de Defesa da Argentina, Nilda Celia Garré, durante encontro com o Ministro de Defesa da Bolívia, Walker San Miguel Rodríguez, no dia 21 de novembro de 2006, em La Paz. Disponível em http://www.mindef.gov.ar/argentina_bolivia.html (acesso em 20 de julho de 2009).

percepção positiva parece ser mais forte em relação aos dois “parceiros” historicamente rivais: Brasil e Chile.

“A tendência é unir forças. Três países estão orientados nesse sentido: Brasil, Argentina e Chile.” (ONA).

“Não sei se a integração deveria se estender a todos os países da região. Acho que pode dar certo no Cone Sul.” (ONA).

A camaradagem entre os militares desses países (especialmente na relação Brasil-Argentina) aparece frequentemente nos discursos desses militares:

“A relação [dos militares brasileiros] com o Exército Argentino sempre foi de grande camaradagem”(QEM).

“Diferentemente do que possa parecer, os oficiais argentinos admiram o Brasil (...) (QEM)

“Na Argentina, os militares são favoráveis às iniciativas de integração, particularmente com o Brasil. Os militares argentinos, que já participaram de algum evento integrador, reportam a experiência como muito positiva. A questão é que a direção das FA Argentinas, atualmente, está exclusivamente nas mãos dos civis, que por vezes não têm a mesma percepção. Além disto, estão limitados a significativas restrições orçamentárias, que restringem até mesmo o intercâmbio de militares para realizar cursos de pequena duração no Brasil” (QEM).

Os militares argentinos citam dois exemplos concretos da busca de integração política levada à defesa (construção de confiança mútua entre os dois países). O primeiro refere-se à criação da Força Binacional “Cruz del Sur”¹²⁵.” (ONA).

Figura 6.1 – Símbolo da Fuerza de Paz Conjunta *Cruz del Sur*

¹²⁵ O Chile e a Argentina já têm uma força binacional para emprego em Missão de Paz. A criação da *Fuerza de Paz Conjunta CRUZ DEL SUR* é fruto de um acordo firmado entre os chefes de Estado-Maior de Defesa da Argentina e do Chile, em junho de 2005, em Santiago. A Força começou a funcionar provisoriamente em fevereiro de 2007, na Argentina. Ela conta com um Estado-Maior Conjunto Combinado Permanente, que comanda aproximadamente 800 homens dos dois países.

O outro exemplo citado é o desenvolvimento compartilhado pelos exércitos do Brasil e da Argentina de uma Viatura Leve de Emprego Geral Aerotransportável (VLEGA), sugestivamente denominada de *Gaucha*¹²⁶ (QEM).

Por fim, no tocante ao desenvolvimento de uma identidade regional, vale citar uma sugestão proposta por um oficial argentino como fator de fomento da confiança mútua entre os países da região:

Os países deveriam evitar colocar suas tropas na fronteira, caso contrário, estas serão percebidas como ameaça para o vizinho. Devem deixar as fronteiras para as forças de segurança. Se querem gerar confiança, devem-se concentrar suas forças nos centros, a exemplo da Europa.” (ONA).

6.1.1.3 O modelo de Força

As mudanças observadas no Governo Argentino (democratização) e no entorno geopolítico (cooperação regional) repercutiram profundamente na estrutura das Forças Armadas daquele país. Com receio de possíveis retrocessos no processo democrático, desde o período de redemocratização, os governos na Argentina têm imposto um rígido controle civil sobre os militares, além de lhes retirar o controle da agenda de defesa e segurança e de acabar com o serviço militar inicial. Os orçamentos militares do País foram transformados nos menores percentuais de gastos com defesa da América do Sul.

Como parte dessa política, os documentos de defesa implantados nesse período restringem o emprego das Forças Armadas às missões de defesa, buscando, a todo tempo, “*evitar la posible confusión entre los conceptos de SEGURIDAD INTERIOR*¹²⁷ y DEFENSA

¹²⁶ Em janeiro de 2007, foi recebido, em Paso de los Libres/ Uruguiana, o primeiro protótipo da Viatura Leve de Emprego Geral Aerotransportável (VLEGA) Gaucha, que se encontrava em processo de avaliação no território argentino. A viatura Gaucha foi desenvolvida em conjunto pelo CTEx e pela Dirección de Investigación Desarrollo y Producción (DIDEP) do Exército Argentino. A primeira fase da montagem do protótipo foi concretizada naquele País, em 2005. A conclusão da montagem foi realizada no Brasil. (CTEx Notícias Nr 4, Rio de Janeiro, 13 Jun 2007)

¹²⁷ Se define “seguridad interior” como “*la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y, la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*” (Ley de Seguridad Interior, Nº 24.059 – 17/01/1992). O Decreto 727/2006 (Reglamentación de la Ley de seguridad interior, de 12 de junho de 2006) define o campo da Segurança Interior como aquele que exige tratamento policial, preventivo ou repressivo, frente a desastres naturais ou causados pelo homem e a ilícitos que por sua natureza, magnitude e consequências comprometam a liberdade, a vida, o patrimônio dos habitantes, seus direitos e garantias, os serviços públicos essenciais e, em particular, a plena vigência da Constituição Nacional. Para fazer frente a esses problemas recorre-se a um sistema de segurança interior (“esfuerzo nacional de policía”), composto por Corpos de Polícias (Policía Federal Argentina e Polícias Provinciais) e Forças de Segurança (Prefeitura Naval Argentina e Gendarmería Nacional) (ARGENTINA, 2006c).

NACIONAL¹²⁸” (ARGENTINA, 2006b). O Artigo 1º da Regulamentação da Lei de Defesa Nacional propõe que “*Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s (...)*” (ARGENTINA, 2006b). Assim, repetidamente, os documentos de defesa e os discursos do Governo Argentino procuram incutir essa ideia de que “*La misión principal de las Fuerzas Armadas, Instrumento Militar de la Defensa Nacional, es la de conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal (...)*.” (ARGENTINA, 2006d).

Visando marcar a diferença entre Defesa Nacional e Segurança Interior, existem duas leis nacionais (a Lei de Defesa Nacional, de 1988, e a Lei de Segurança Interna, de 1992), ambas regulamentadas em 2006, que estabelecem, claramente, os limites e a inter-relação entre ambas as políticas. Como visto anteriormente, enquanto a Lei de Defesa Nacional restringe o emprego das Forças Armadas, destinando-as somente ao combate de ameaças de origem externa-estatal-militar, a Lei de Segurança Interior prevê que o combate ao crime organizado seja missão exclusiva dos instrumentos de segurança.

Sem poder participar de operações internas (a não ser em casos excepcionais), os militares argentinos se veem diante de um paradoxo: sua missão se refere a uma ameaça externa-estatal-militar, porém essas aparecem neutralizadas pela postura estratégica defensiva adotada pelo Governo. De fato, dentre as cinco ameaças sugeridas, “guerra contra uma grande potência” e “guerra contra um vizinho” aparecem como as ameaças mais remotas segundo os oficiais argentinos respondentes.

Há dois sinais que atenuam a iminência de uma ameaça externa na Argentina. No que diz respeito às Malvinas, a solução adotada tem sido diplomática. Em relação ao entorno geopolítico, a boa relação com os vizinhos tem permitido à Argentina pensar em termos de uma Comunidade de Segurança, a ponto de estabelecer, dentre as missões subsidiárias¹²⁹ impostas ao instrumento militar, a “*Participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional*”¹³⁰ (ARGENTINA, 2006d).

¹²⁸La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (Ley de Defensa Nacional, Nº 23.554 - 5/05/1988)

¹²⁹“En el marco general de los intereses que hacen a la Defensa Nacional, deberán considerarse como misiones subsidiarias del instrumento militar a las que a continuación se detallan: Participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas; Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior prevista por la Ley de Seguridad Interior Nº 24.059; Participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos. (ARGENTINA, 2006d).

¹³⁰“Respecto de la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, basado en la consolidación progresiva y creciente de mayores niveles de confianza mutua, se tendrá presente que esta misión subsidiaria del instrumento militar deberá considerarse como factor a contemplar para el diseño y la

Diante desse paradoxo, as Forças Armadas da Argentina têm encontrado nas missões de Paz da ONU uma saída para manter minimamente sua capacidade operacional. Tem sido exemplo desse movimento, além das inúmeras missões de paz já realizadas, a criação de um *Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz* (CAECOPAZ) e a já comentada criação da Força Binacional de Paz *Cruz del Sur*.

Apesar da reação de militares mais antigos, que veem na atitude dos governos civis uma espécie de revanchismo dos anos 1970 e temem um possível “aniquilamento das Forças Armadas da Argentina”¹³¹, percebe-se entre os oficiais argentinos a adoção dos valores democráticos. A importância do significado do profissionalismo militar em uma sociedade democrática parece bem compreendida pelos militares argentinos:

“Não é do interesse do Estado oferecer treinamento e equipamento particular às FFAA [em operações de combate ao narcotráfico, por exemplo]. A operacionalização e a instrumentalização das FFAA para o emprego interno poderiam gerar uma tentação para o emprego político das FFAA” (ONA).

Um outro sinal da incorporação dos valores democráticos pelos militares argentinos diz respeito à importância dada por eles às noções de direitos humanos e direito internacional humanitário. Em boa medida esse comportamento parece refletir as mudanças curriculares¹³² observadas a partir de 1991 (ONA).

6.1.2 Chile

As próprias características geográficas do Chile fazem deste país um caso particular na América do Sul. Fruto de conflitos territoriais, o passado recente do Chile foi marcado pela desconfiança em relação aos seus três vizinhos – Argentina, Bolívia e Peru. Apesar de persistirem sinais de desconfiança, há notadamente um esforço daquele país em ampliar as

determinación de las capacidades del instrumento militar, específicamente en lo que refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión.” (ARGENTINA, 2006d).

¹³¹Um documento intitulado “Informe sobre la destrucción de las Fuerzas Armadas”, de autoria não revelada, tem circulado entre militares na internet. Ele discorre sobre um suposto golpe contra as Forças Armadas, especialmente contra o Exército Argentino, orquestrado por governos recentes que “ha logrado aniquilar por completo a las Fuerzas Armadas.” Procurando deixar claro o estado de penúria a que foram submetidas as FFAA argentinas, o documento ressalta: “En los 90 se comenzó la desarticulación de las Fuerzas, y luego de la caída de De La Rúa, comenzó el segundo proceso, que culminará con la conformación de unas Fuerzas Armadas “patrulleras”, solo capaces de custodiar pequeñas escaramuzas en un breve período de tiempo. Hoy en día, la Gendarmería Nacional posee mayor poder de fuego que el Ejército, y hasta su personal está mejor capacitado y activo.” (Disponível em www.defesanet.com.br, acessado em 20 de maio de 2009).

¹³² A partir de 1993, os cadetes (subtenentes) passaram a sair da Academia com o curso militar e de Relações Internacionais.” (ONA - ARG).

negociações diplomáticas¹³³, especialmente com a Argentina¹³⁴. Um dos primeiros sinais dessa postura ocorreu em 1995, com a publicação da Política de Defesa do Chile, cujo um dos propósitos era fomentar mecanismos de confiança através da transparência do Estado nos assuntos de defesa perante a comunidade internacional. Atualmente, o Chile mantém como orientação estratégica uma atitude defensiva de caráter dissuasório (CHILE, 2002: 84).

6.1.2.1 A natureza das ameaças percebidas

O Livro Branco de Defesa difere dois tipos de ameaças: convencionais e não-convencionais. A primeira se refere às ameaças de origem estatal e envolve geralmente conflitos territoriais¹³⁵. Segundo o documento de defesa chileno, esse tipo de ameaça não está descartada na região. As ameaças “não-convencionais” são entendidas como aquelas que não possuem vínculos estatais, de caráter geralmente transnacional¹³⁶.

Apesar de adotarem uma definição ampla do conceito de segurança¹³⁷ em suas políticas de defesa, os chilenos priorizam claramente a sua dimensão político-militar. Diferentemente dos outros países sul-americanos, a possibilidade de um conflito tradicional com um de seus vizinhos destaca-se entre as ameaças percebidas pelos militares chilenos (QEM).

Atualmente as ameaças não-convencionais não são percebidas como prioritárias pelos militares. Primeiro porque são entendidas como problemas de segurança e, como tal, tratadas pelas forças de segurança, consideradas de elevado padrão: Carabineiros de Chile (uma espécie de Polícia Federal Uniformizada) e Polícia de Investigações. Segundo porque, diferentemente de países amazônicos, as fronteiras chilenas são consideradas bem protegidas, pois a Cordilheira dos Andes e as minas lançadas pelas Forças Armadas chilenas só permitem a passagem pelos

¹³³“Especialmente desde la última década del siglo XX, el Estado de Chile ha incorporado en su Política de Defensa la cooperación bilateral y multilateral en materias de Defensa y seguridad, en el marco de los procesos de integración que impulsa, y de la participación activa en la mantención y construcción de la paz y estabilidad internacionales, y en su imposición, bajo ciertas condiciones.” (CHILE, 2002: 86)

¹³⁴Há quem veja nessa aproximação, uma postura realista clássica: “(...)a Argentina é um aliado necessário: além da dependência do gás e do petróleo, os chilenos tiveram que optar por um “aliado”, pois seria muito difícil combater em duas frentes (norte e sul) com a conformação territorial que possuem”(QEM).

¹³⁵“Caracterizadas como de origen estatal, corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía. La existencia de situaciones de este orden, susceptibles de constituirse en amenazas, no está descartada en el mundo contemporáneo ni en la región” (CHILE, 2002: 63)

¹³⁶Las amenazas no convencionales corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional.(CHILE, 2002: 63)

¹³⁷“Con la consolidación del proceso de globalización y el surgimiento de nuevos actores internacionales la concepción estado-céntrica de la seguridad internacional ha experimentado cambios en algunos de sus supuestos básicos: el Estado ha dejado de ser el objeto exclusivo de seguridad” (CHILE, 2002: 44).

passos, pelo menos até 2010, quando, pelo “Tratado de Ottawa”¹³⁸, o Chile terá que retirar os campos minados em sua área de fronteira (QEM).

6.1.2.2 Grau de identidade regional

O Chile vive uma espécie de isolamento geopolítico, o que contribui para o clima de desconfiança que envolve as suas relações externas, na percepção majoritária dos oficiais brasileiros respondentes:

“O Chile é um país que vive isolado no subcontinente sul-americano, seja pela geografia (deserto, cordilheira e gelo), seja pelas relações internacionais que possui (ou não) com seus vizinhos. Além disso, o fato de possuir um território alongado dificulta a sua própria integração, ao mesmo tempo em que oferece melhores condições ao agressor (pois o fato de não possuir grandes extensões de terra para manobra obriga-o a não ceder espaço)” (QEM).

“Há muita desconfiança, devido a antagonismos históricos existentes (Guerra do Pacífico). Entretanto, há preocupação do Estado em fazer uma aproximação com os países limítrofes. Se colocarmos em uma classificação de desconfiança do maior para o menor, nos dias de hoje, seria assim: Peru, Bolívia e Argentina” (QEM).

“Fruto de conflitos históricos, o Chile tem problemas com seus 3 vizinhos. Atualmente tem tido uma aproximação grande com a Argentina, mas continua havendo muita desconfiança. Com Bolívia e Peru pode-se dizer inimizado”(QEM).

Para os chilenos o ambiente de insegurança presente no entorno geográfico de seu país se deve, em boa medida, à diversidade das realidades nacionais, aos conceitos diversos de segurança e, conseqüentemente, às diferentes percepções de ameaças adotadas na região (ONA). Além disso, são citados os conflitos internos latentes em países vizinhos, como a instabilidade democrática na Bolívia, por exemplo (ONA).

Apesar disso, os chilenos veem com bons olhos a possibilidade de avanços na cooperação regional, seja ela regional ou bilateral¹³⁹. Nesse aspecto, a diplomacia militar parece desempenhar um importante papel. Em 2006, por exemplo, após décadas sem relações diplomáticas, o Comandante do Exército Peruano visitou a “Academia de Guerra” e proferiu uma palestra sobre o futuro da integração militar entre os dois países (QEM).

¹³⁸Tratado de Ottawa é um acordo internacional para o banimento de minas terrestres antipessoais do qual todos os países sul-americanos são países-membros.

¹³⁹Es indiscutible que la cooperación de nivel bilateral ha sido importante para transformar positivamente el escenario subregional, en algunos casos impactando incluso a la región completa, como fueron los acuerdos argentino-brasileños en el ámbito nuclear o la cooperación chileno-argentina en materia de construcción de confianza recíproca y transparencia.” (CHILE, 2002: 55)

Assim, como outros exércitos da América do Sul, o Exército chileno possui dois papéis considerados fundamentais no campo da política externa. De um lado *“El ejercicio de una efectiva disuasión es fundamental para reducir amenazas”*, e de outro, *“la cooperación¹⁴⁰, como una expresión de los intereses del Estado de Chile en el exterior”* (CHILE, 2002: 163-4), conforme a figura abaixo.

Figura 6.2 – Ações externas do Exército Chileno (CHILE, 2002: 164)

De acordo com o Livro Branco de Defesa,

“La defensa contribuye a la seguridad del país tanto por medio de la disuasión como de la cooperación internacional. Esta última materializada, entre otras actividades, por la participación en operaciones de paz, en intercambios militares y en ejercicios combinados multinacionales, que se insertan en el variado abanico de las medidas de confianza mutua” (CHILE, 2002: 24).

Há sinais muito positivos no que diz respeito à participação em missões de paz da ONU e na cooperação bilateral com países da região. Sobre o primeiro aspecto, além da Força de Paz Combinada (chilena/argentina) “Cruz del Sur”, o Chile compartilha com a Argentina a missão da ONU no Chipre. Participa também da missão de paz no Haiti com uma Companhia de Engenharia em parceria com militares do Equador (QEM).

Os militares chilenos mostram-se favoráveis a ampliação de uma possível indústria bélica regional, especialmente envolvendo Brasil e Argentina. Na verdade os chilenos já participam na construção de aviões junto à EMBRAER. Possuem bons arsenais de Marinha e produzem seus próprios fuzis (QEM).

¹⁴⁰Para cumplir con este propósito, se da prioridad a la participación en misiones de paz bajo mandato de la ONU, actividad en la que la presencia de Ejército data de 1948. Asimismo, participa en instancias que aportan al fortalecimiento de los procesos de integración bilateral y regional (CHILE, 2002: 164).

6.1.2.3 O modelo de Força

Conforme visto no capítulo 4, o Chile desponta na América do Sul, junto com a Colômbia, como o país que mais investe em defesa (taxas superiores a 3% do PIB). Isso tem permitido àquele país manter o seu material de defesa em muito boas condições, o que lhe proporciona um respeitável nível de operacionalidade.

Em 1992, o Exército do Chile deu início ao “*Plan Alcázar*”, que busca desenvolver uma nova organização e estrutura de força, baseada nos seguintes princípios: projeção de força (capacidade de emprego em cenários diversos), interoperatividade (capacidade de integração operativa dentro do Exército e em relação a forças de outros países, como nas missões de paz da ONU), motivação profissional, integração social e comprometimento com os princípios constitucionais (CHILE, 2002: 166). Inicialmente, esse plano de modernização tinha como meta consolidar-se em 2010, ano que coincide com o bicentenário da independência do país, podendo avançar até 2013.

Planificación de Modernización del Ejército

Figura 6.3 – Plano de modernização do Exército Chileno (CHILE, 2002: 168)

Fruto de uma condição político-econômica diferenciada, o Exército Chileno é percebido por militares de países vizinhos como “extremamente profissional” (QEM).

Um outro aspecto que merece destaque e que repercute no modelo de força adotado no Chile diz respeito ao fato de que no país busca-se dividir “segurança nacional” em três funções estatais bem definidas: a) segurança exterior (papel da diplomacia e da defesa); b) segurança interior (mediante a função da ordem interior); e c) segurança contra catástrofes (defesa civil e ambiental). Cada uma dessas funções requer para sua materialização uma estrutura orgânica e uma legislação própria (CHILE, 2002: 24).

No Chile, defesa é entendida como a dimensão político-militar da segurança, ou seja, como a “defesa do país”. *“Aunque la seguridad y la defensa están íntimamente relacionadas, la*

defensa es un concepto más específico que la seguridad” (CHILE, 2002: 24). Na realidade, para o Chile defesa se restringe ao campo das ameaças convencionais¹⁴¹.

“(…) en Chile hay consenso en torno a la idea de que las amenazas no convencionales constituyen, en general, problemas de seguridad más que de Defensa. Por lo mismo, en el caso de nuestro país, corresponde enfrentarlas por medio de las Fuerzas de Orden y Seguridad.” (CHILE, 2002: 64).

Portanto, enquanto em muitos países da região os militares têm se preparado para enfrentar as chamadas “novas ameaças”, no Chile essas atividades são consideradas funções de polícia, que devem ser enfrentadas por forças de segurança. Assim, diferentemente de países que dependem de suas Forças Armadas para realizar a vigilância de suas fronteiras, no Chile os militares não “ficam nas fronteiras de forma estável. Fazem apenas operações pontuais” (ONA).

6.1.3 Paraguai

Apesar de sustentar o princípio da legítima defesa, constitucionalmente o Paraguai renuncia à guerra¹⁴². Essa decisão do Estado paraguaio parece repercutir sobre a estrutura de suas Forças Armadas: a) a percepção dos militares do país sobre possíveis envolvimento em guerra é “praticamente nula” (ONA); b) O país possui o menor orçamento de defesa da região (em 2008 não passou de R\$ 250 milhões); c) As Forças Armadas do Paraguai possuem o menor efetivo da região (pouco mais de 10 mil militares na ativa) .

6.1.3.1 A natureza das ameaças percebidas

Tradicionalmente os militares paraguaios resumem sua missão na defesa da integridade territorial e na defesa das autoridades legitimamente constituídas¹⁴³. Atualmente, porém, as principais ameaças percebidas pelos oficiais entrevistados referem-se aos crimes transnacionais (foi citada principalmente a lavagem de dinheiro) e ao surgimento de movimentos guerrilheiros

¹⁴¹No Chile, as Forças Armadas são estruturadas exclusivamente para o emprego em missões de defesa externa, exceto em caso de excepcionalidade constitucional: Estado de Sítio, Estado de Emergência e Estado de Catástrofe (CHILE, 2002: 25).

¹⁴²Cf. Art. 144 da Constitución de la República de Paraguay (1992). Disponível em <http://www.ejercito.mil.py/leyesmil.html> (acesso em 19/12/2009).

¹⁴³Artículo 2º - La defensa nacional es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente. (PARAGUAI, 1999)

(foi citado o Ejército de Libertación de Paraguai (ELP), grupo supostamente ligado ao movimento camponês) (ONA).

Isso não significa afirmar, como veremos a seguir, que na percepção dos militares paraguaios as ameaças clássicas estejam descartadas.

6.1.3.2 Grau de identidade regional

Apesar de os oficiais paraguaios entrevistados terem sido unânimes em afirmar que, em relação aos vizinhos, a percepção é de muita confiança (ONA), há sinais de que velhas desconfianças persistem.

As relações do Paraguai com os demais países do Mercosul ainda é de desconfiança, possivelmente em decorrência do ocorrido na Guerra da Tríplice Aliança, fatos que mudaram de forma definitiva o “status” daquele país no contexto sul-americano (QEM).

A forte presença brasileira no país parece nutrir essa percepção: “Noto, nos debates locais, uma tendência permanente em ver no Brasil uma ameaça à soberania paraguaia, especialmente em razão dos conflitos relacionados com a expansão da fronteira agrícola” (QEM).

Há também um receio entre militares paraguaios sobre antigas pretensões bolivianas: “Há informações de que a Bolívia diz, por meio de textos educativos, que o Chaco é deles e que eles vão recuperar aquele território” (ONA). Essa preocupação teria aumentado com a notícia de que a Bolívia instalaria uma base militar na comunidade de Quijarro, apoiada pelo Governo da Venezuela.

Apesar disso, a ideia de integração regional é aprovada pelos oficiais paraguaios. Do ponto de vista político, pode vir a ser uma solução para a sua dificuldade de circulação: “Como um país mediterrâneo, o Paraguai ver com bons olhos todo o processo de integração” (ONA).

Do ponto de vista militar, os oficiais paraguaios vislumbram no processo de cooperação a possibilidade de acesso a materiais bélicos mais modernos, já que o país não produz material de defesa¹⁴⁴, a não ser munição, peças para armamento e vestuário (ONA). Fruto dessa necessidade, o Paraguai tem firmado acordo com países como EUA, Brasil e Argentina.

¹⁴⁴ Além de uma indústria de defesa insignificante, o Paraguai, assim como a Argentina, destina os menores gastos de defesa da região (0,8% do PIB em 2007).

Com os EUA, o Paraguai firmou em maio de 2005 um acordo que permitia aos militares norte-americanos o uso da Base Mariscal Estigarribia¹⁴⁵ para a realização de exercícios militares. Tal acordo provocou desconforto na região. Supostamente, os norte-americanos estavam interessados em promover operações de combate ao crime organizado e de levantamento de possíveis células terroristas na região da tríplice fronteira. Entre militares da região, entretanto, havia a desconfiança de que, da mesma forma que no caso colombiano, o interesse norte-americano seria de longo prazo, relacionado à pretensão de controlar fontes de recursos naturais (petróleo, gás, água etc).

Com o Brasil, a cooperação militar já possui um longo histórico. Ela teve início efetivamente em 1942, com a criação da Missão Militar Brasileira que perdurou até 1994. Em 1996, os Governos do Brasil e do Paraguai estabeleceram um novo acordo¹⁴⁶, no qual foi criada a Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMBP)¹⁴⁷. O acordo envolve o desenvolvimento de atividades cooperativas por meio dos campos científico, cultural, tecnológico e de aperfeiçoamento militar. A CMBP tem exercido atividades de instrução dentro do próprio Exército paraguaio.

A cooperação militar com a Argentina ocorre principalmente por meio do treinamento de tropas paraguaias a serem empregada em missões de paz. Assim, antes de seguirem para a missão no exterior, os pelotões paraguaios têm realizado seus treinamentos finais (com duração de cerca de um mês) na Argentina (missão no Chipre). O mesmo ocorreu em relação ao Brasil, quando do envio das tropas paraguaias ao Haiti (MINUSTAH) (ONA).

6.1.3.3 O modelo de Força

Diferentemente da maioria dos países da região que possuem políticas de defesa e livros brancos publicados nesta década, a principal política de defesa do Paraguai (Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna) pertence à década de 1990¹⁴⁸.

¹⁴⁵Com uma pista de pouso de concreto com 3.800m de comprimento, a Base Mariscal Estigarribia foi construída na década de 1980, no Chaco Paraguai, a 300 quilômetros da Tríplice Fronteira (Brasil, Argentina e Paraguai).

¹⁴⁶Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai relativo à Cooperação Militar (Decreto nº 2.064, de 11 de novembro de 1996).

¹⁴⁷A Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMBP) conta com 08 membros, todos residentes no Paraguai, sendo um coronel, seis tenentes-coronéis e um subtenente. O Adido do Exército no Paraguai exerce cumulativamente a chefia da CMBP. Os demais oficiais pertencem ao Quadro de Estado-Maior e exercem a função de Assistentes Técnicos.

¹⁴⁸O Governo Lugo tem prometido reformas radicais na política de defesa, que visa dar um perfil profissional e institucional às Forças Armadas. (Cf. Janaína Figueiredo. Lugo promete fazer profunda reforma militar. O Globo, 17 de agosto de 2008).

O Artigo 51 da Lei de Defesa e Segurança (PARAGUAI, 1999) estabelece que as missões relativas à segurança interna são de competência da Polícia Nacional. Entretanto, as Forças Armadas paraguaias vêm sendo solicitadas crescentemente a exercer tarefas de polícia. No Paraguai, via de regra, os militares são empregados no combate à criminalidade (QEM).

O envolvimento dos militares em missões de segurança tem ocorrido especialmente em áreas de fronteiras. Lá, a missão dos militares envolve a investigação sobre células criminosas, atividades como lavagem de dinheiro e possíveis financiamentos de atividades terroristas (ONA). Por isso, o Paraguai estaria mobiliando suas unidades na fronteira, não por conta de uma guerra clássica convencional, mas como fator de persuasão contra delitos transnacionais (ONA).

Entre os militares paraguaios entrevistados, a ideia predominante é a de que, em áreas de fronteira, necessita-se mais de forças militares do que de forças policiais. Como frequentemente as forças policiais aparecem vinculadas a casos de corrupção e contrabando, entre outros delitos¹⁴⁹, a presença dos militares na fronteira seria importante, “pois estas representam mais credibilidade e sensação de segurança” (ONA).

6.1.4 Uruguai

A situação geopolítica do Uruguai é relativamente confortável. O país não vislumbra conflitos com vizinhos (ONA). Ainda que exista entre Uruguai e Argentina a questão do diferendo em decorrência da instalação da fábrica de celulose Botnia na localidade uruguaia de Fray Bentos, “o tema está sendo tratado no Tribunal Internacional de Haia, é muito improvável o desdobramento para um conflito bélico” (QEM).

Sem nenhuma hipótese de conflito iminente, o país tem buscado desenvolver uma estrutura de defesa sob a perspectiva da segurança humana. Nesse sentido, a participação em missões de paz perpetradas pela ONU tem sido percebida pelas Forças Armadas como uma valiosa oportunidade para treinamento profissional, além de se constituir em fonte de prestígio internacional para o país (URUGUAI, 1999).

Assim como no caso da Argentina, há um esforço na Política de Defesa em separar missões de segurança de missões de defesa: “*La Defensa Nacional no debe ser confundida con la Seguridad aunque ambos conceptos están estrechamente relacionados*”(URUGUAI, 1999). Enquanto segurança¹⁵⁰ se refere a um ordenamento jurídico interno ao território nacional, defesa

¹⁴⁹Janaina Figueiredo. Lugo promete fazer profunda reforma militar. O Globo, 17 de agosto de 2008.

¹⁵⁰“La Seguridad es la situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional, conforme a la Constitución y a las Leyes de la República. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel

é entendido como *“un concepto más restringido que la Seguridad, ya que sólo se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior. La Defensa constituye así la faceta externa de la Seguridad (...)”* (URUGUAI, 1999).

6.1.4.1 A natureza das ameaças percebidas

Apesar de reconhecer que, com o fim da Guerra Fria, *“la progresiva solución de diferencias en el entorno más cercano de nuestro país, parecen indicar una desaparición de las amenazas a la paz y la seguridad del Uruguay”* (URUGUAI, 1999), a Política de Defesa do Uruguai não descarta a possibilidade de que *“alguna de las formas de amenaza tradicionales pueda presentarse, ni puede ignorarse el riesgo que entrañan las nuevas y difusas formas de amenaza”* (URUGUAI, 1999). De qualquer forma, parece evidente entre os militares a percepção de que, atualmente, as ameaças mais relevantes possuem caráter não-convencional:

As principais ameaças, presentes ou potenciais, ao Uruguai com reflexo na defesa interna são os crimes organizados e transnacionais, bem como a associação dos dois. Outro ponto que requer atenção diz respeito ao terrorismo internacional contra um alvo estrangeiro, mas desencadeado em território uruguaio. Alguns aspectos que favorecem o levantamento do terrorismo como ameaça: o porto de Montevideu tem um grande movimento de barcos de diversas nacionalidades; na fronteira com o Brasil existem comunidades de árabe-palestinos; há grande permeabilidade na faixa de fronteira com o Brasil, o que dificulta o controle (QEM).

A Política de Defesa também reconhece que, geralmente, essas “novas ameaças” constituem problemas relacionados mais à segurança interna do que à defesa e, como tal, representam questões distintas em cada país, o que dificulta o estabelecimento de uma percepção comum na região (URUGUAI, 1999).

6.1.4.2 Grau de identidade regional

De maneira genérica, pode-se dizer que os militares uruguaioes mostram-se céticos quanto à possibilidade de integração regional (QEM). Isso parece refletir uma visão da política externa uruguaia que, apesar de ter incentivado a integração regional, tem dado sinais de

cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía nacional e independencia del Estado. En este último aspecto es que aparece la Defensa (...)” (URUGUAI, 1999).

descontentamento com o Mercosul¹⁵¹ e defendido uma espécie de “regionalismo aberto” para o bloco (QEM).

Entre os militares uruguaiois a ideia de integração militar para a América do Sul seria complexa, pois há diferentes prioridades em cada país (ONA). Nesse sentido, a participação dos países da região em missões de paz seria o “passo” mais factível (ONA).

O ceticismo em relação à integração regional não constitui, porém, barreira ao aprofundamento da cooperação bilateral. A relação entre os militares uruguaiois e brasileiros¹⁵², por exemplo, tem sido marcada pela convergência de identidades e interesses, incluindo o compromisso com os valores democráticos, a proteção dos direitos humanos e a integração do continente - tendo o Mercosul como eixo central (QEM).

6.1.4.3 O modelo de Força

A Política de Defesa se declara essencialmente dissuasiva, baseada no desenvolvimento equilibrado das capacidades nacionais e na manutenção de Forças Armadas equipadas e treinadas (URUGUAI, 1999). O baixo grau de preocupação com defesa, em termos clássicos, decorrente do bom nível de relacionamento com seus dois vizinhos (Brasil e Argentina) e a existência de uma força de segurança (Policía Nacional) voltada para o enfrentamento das chamadas “novas ameaças”¹⁵³, tem permitido aos militares uruguaiois destinar parcela considerável de seus esforços em missões de paz da ONU, das quais historicamente o Uruguai tem sido o principal contribuinte da região. Com um efetivo relativamente reduzido (em torno de 25.000 militares nas Forças Armadas), há no país exemplos de militares que possuem mais de uma experiência em missão de Paz, o que lhes confere um status de experiência a ser explorado.

¹⁵¹O momento em que a Política de Defesa foi escrita (1999) havia uma percepção muito favorável à possibilidade de integração militar no Mercosul, conforme atestam os trechos a seguir, referentes aos projetos de defesa: “Incrementar las capacidades de operación combinada de nuestras Fuerzas Armadas con las de los países del MERCOSUR.”; “Orientar las adquisiciones de equipamiento del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea a fin de (...) asegurar la estandarización del equipamiento en una primera etapa en el ámbito de las tres Fuerzas, y posteriormente a nivel de las Fuerzas Armadas de los países del MERCOSUR”; “Profundizar las relaciones de cooperación, confianza y amistad con las Fuerzas Armadas de los países de la región”; “Fomentar las medidas de confianza mutua en el ámbito del MERCOSUR.” (URUGUAI, 1999).

¹⁵²Com o Brasil, no campo militar, já existe uma agenda que favorece a cooperação e a integração. Anualmente, militares uruguaiois das três Forças Armadas frequentam cursos e estágios em estabelecimentos de ensino militar no Brasil, além de intercâmbios e visitas diversas. Alguns casos têm sido totalmente financiados pela Agência Brasileira de Cooperação / MRE. As reuniões bilaterais de Estado-Maior têm sido realizadas ao biênio, por cada Força (QEM).

¹⁵³O Exército Uruguaio não participa de operações de segurança, só de missões clássicas. A ida dos militares à fronteira atende somente a fins de treinamento e vigilância (ONA). Apesar disso, há um trecho da política de defesa que atenta para possíveis mudanças: “Amenazas tales como la inmigración ilegal, el terrorismo informático o el tráfico de drogas, aunque en un nivel inicial son competencia de las fuerzas policiales, pueden llegar a escalar a un nivel mayor, y afectar a aquellos bienes cuya tutela la comunidad ha confiado a las Fuerzas Armadas” (URUGUAI, 1999).

Hoje, já está em atividade a Escola Nacional de Operações de Manutenção da Paz que, reunindo militares das três Forças, tem recebido alunos militares de países da região (QEM).

6.2 CONCLUSÃO

Os países que compõem o Cone Sul mantêm diferenças marcantes em relação aos tópicos analisados no presente capítulo (percepções de ameaças, grau de identidade e modelo de força).

Em relação ao processo de cooperação regional, a visão geral dos militares da subregião é favorável ao desenvolvimento de medidas de confiança. Apesar disso, observa-se um certo ceticismo, especialmente entre os oficiais uruguaios. Para estes, a integração regional em termos militares esbarra nas diferentes percepções sobre ameaças prioritárias e em antigas desconfianças geopolíticas que ainda persistem entre alguns países. No que diz respeito à percepção de ameaças, chama a atenção o caso do Chile: por manter elevado grau de desconfiança em relação aos seus vizinhos do norte, concentra sua atenção nos problemas de fronteira; no caso paraguaio, pelo foco nas vulnerabilidades internas que apontam para ameaças de natureza policial.

Apesar de persistirem antigas desconfianças geopolíticas, pode-se dizer que houve avanços consideráveis em relação ao desenvolvimento de mecanismos de confiança mútua, especialmente no que diz respeito à relação entre Argentina e Chile.

Uma outra diferença marcante na subregião diz respeito ao *modelo de força* adotado. Enquanto Chile, Argentina e Uruguai mantêm uma cuidadosa separação entre missões de defesa e de segurança (no caso dos dois últimos, fruto de um relativo êxito de controle civil presente nesses países), os militares do Paraguai mantêm fortes vínculos com as missões de natureza policial. Nesse sentido, as diferentes soluções institucionais adotadas tendem também a constituir óbice ao desenvolvimento de uma identidade regional de defesa. A participação ou não dos militares no combate às ameaças irregulares, por exemplo, constitui o maior obstáculo a uma visão conjunta em matéria de defesa.

CAPÍTULO 7

Percepções das agências de defesa nos países andinos

Dando sequência à análise dos dados empíricos coletados, analisaremos no sétimo capítulo as percepções das agências de defesa referentes aos seguintes países andinos: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Da mesma forma que fizemos no sexto capítulo, buscaremos mapear a percepção dos militares da subregião, tendo como tema central o atual cenário geopolítico regional, a possibilidade (ou não) de avanço no processo de integração regional e o “modelo de força” pensado em cada país. Assim como no capítulo anterior, os dados analisados se baseiam em Políticas de Defesa, nos questionários aplicados e em entrevistas realizadas.

7.1 PERCEPÇÕES MILITARES NOS PAÍSES ANDINOS

7.1.1 Bolívia

A geografia faz da Bolívia um país muito especial na América do Sul. Além de ser considerada o *heartland*¹⁵⁴ do subcontinente (TRAVASSOS, 1935), ela se caracteriza pelo seu caráter mediterrâneo e pelo fato de ser o país que mais perdeu território desde a sua independência. Tal condição faz da busca pela reintegração de sua saída soberana para o mar um dos principais objetivos nacionais permanentes da Bolívia e marca profundamente o sentido de Defesa Nacional desse país. Em seu Artigo 1º, a *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación* (BOLÍVIA, 1992) estabelece que as Forças Armadas da Bolívia sustentarão, dentre seus princípios doutrinários, o fato de se constituírem instrumento indispensável para a consecução dos Objetivos Nacionais, para o desenvolvimento integral do país e “*la indeclinable decisión de reivindicación marítima*”.

7.1.1.1 A natureza das ameaças percebidas

O Livro Branco de Defesa define *ameaça* como qualquer obstáculo ao desenvolvimento dos objetivos nacionais (BOLÍVIA, 2006: 45). O fato de a agenda exterior da Bolívia ser fortemente marcada pelo seu caráter mediterrâneo e pela consequente necessidade de se encontrar uma saída para o Oceano Pacífico faz com que as ameaças de caráter convencional continuem sendo um aspecto importante para a definição da política de defesa boliviana. O Livro Branco de Defesa (BOLÍVIA, 2006: 45) cita que “*La historia boliviana nos demuestra que no se puede desechar en forma absoluta la amenaza convencional, debido a que la relación entre Estados se manifiesta en la relación de intereses*”, numa implícita referência ao seu problema territorial. Apesar disso, esse mesmo documento estabelece que “*La concepción estratégica boliviana es puramente defensiva y se basa en la disuasión, en la prevención y, llegado el caso, en la respuesta militar*” (BOLÍVIA, 2006:, 39). O Livro Branco de Defesa destina espaço para as chamadas ameaças não-convencionais, dividindo-as em “*adversas*” (*pobreza, exclusión social, analfabetismo, racismo*) e “*antagónicas*” (*corrupción, narcotráfico, medio ambiente, terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de armas*) (BOLÍVIA, 2006:, 45-47).

¹⁵⁴Inspirado nas ideias geopolíticas de Halford Mackinder, o então capitão do Exército Brasileiro Mario Travassos escreveu, em 1930, a obra *Projeção Continental do Brasil*, na qual considera a Bolívia o pivô geográfico (*heartland*) do subcontinente, por ser esse país o único da região que abrange os três grandes acidentes geográficos: a Cordilheira dos Andes e as bacias dos rios Amazonas e do Prata. Para ele, a estabilidade da Bolívia significaria a estabilidade do subcontinente. Sua instabilidade, porém, seria fonte de conflitos armados na região.

O caso boliviano apresenta a coexistência de problemas “de” fronteira e “na” fronteira, a ponto de, numa perspectiva tradicional, o Livro Branco de Defesa sugerir uma relação inversamente proporcional entre sensação de ameaça/vulnerabilidade e presença de tropas na fronteira.

Es evidente que la configuración geográfica del país que incluye las zonas fronterizas, las convierte inexorablemente en zonas vulnerables y podrían ser fuente de mayores riesgos para nuestra propia integridad. Esta posibilidad es uno de los factores claves de la estrategia defensiva de Bolivia.

La limitación al ejercicio de soberanía por recursos insuficientes, que supone la poca presencia de las Fuerzas Armadas en las zonas fronterizas, constituye un factor distorsionador y puede presentar otros problemas que limiten la acción militar sobre espacios de interés estratégico para nuestro país. (BOLÍVIA, 2006: 45).

Os militares brasileiros que serviram na Bolívia (respondentes do questionário)¹⁵⁵ percebem o risco de “desordem (crise) interna” e a “proliferação da criminalidade transnacional” como as maiores ameaças à segurança da Bolívia. Por outro lado, esses mesmos respondentes apontam como remota a possibilidade de guerra contra um vizinho.

7.1.1.2 Grau de identidade regional

A relação da Bolívia com seus vizinhos tem sido percebida como um misto de amizade e desconfiança. As causas dessa indefinição podem estar ligadas ao fato de o país fazer fronteira com vizinhos historicamente adversários, o que gera um clima de desconfiança (QEM). Outro fator considerado é “a instabilidade dos governos constituídos” (QEM). Recentemente, a aproximação estratégica entre os Governos Evo Morales e Hugo Chávez provocou preocupação principalmente entre militares brasileiros e paraguaios. O motivo principal seria um suposto acordo firmado em maio de 2006 entre a Bolívia e a Venezuela, estabelecendo um intercâmbio permanente de oficiais e tropas de ambos os países para fins de treinamento e de equipamento das Forças Armadas bolivianas, incluindo também o financiamento para a construção de bases militares na fronteira com o Paraguai e com o Brasil¹⁵⁶, conforme figura abaixo.

¹⁵⁵Cinco militares do QEM que serviram na Bolívia responderam ao questionário de pesquisa (anexo B), sendo um ex-adido militar e quatro ex-aluno/instrutor de Escola Militar.

¹⁵⁶Em maio de 2006 foi assinado um acordo de cooperação militar entre a Bolívia e a Venezuela segundo o qual o ingresso de forças venezuelanas na Bolívia para "gestão de crises" e "controle de armamento e desarmamento" seria permitido, e os dois países atuariam juntos no "controle democrático das forças" e na "organização das Forças Armadas." O acordo foi questionado pela oposição que entendia no projeto uma forma de intervenção externa. A oposição também questionou na ocasião a construção de um forte em Riberalta, a 90 quilômetros da fronteira com o Brasil, e do porto militar de Quijarro, no Rio Paraguai, a ser financiado pelo Governo Chávez ao custo de US\$ 47 milhões. Na ocasião, o projeto também provocou preocupação no Paraguai, já que a base de Quijarro fica a 200

Figura 7.1 – Localização das Bases Militares bolivianas supostamente financiadas pelo Governo da Venezuela.

Há, porém, uma avaliação muito otimista em relação à possibilidade de avanço na cooperação regional. Essa percepção pode ter sido favorecida pelo fato de que, tal como o Paraguai, a Bolívia abdica da guerra como instrumento de política, a não ser para fins de defesa a uma agressão externa¹⁵⁷.

A posição dos militares bolivianos em relação a propostas de arranjos regionais de defesa e segurança, como o Conselho Regional de Defesa, tem sido percebida como muito positiva. Pelo fato da Bolívia apresentar muitas deficiências, especialmente econômicas, oportunidades de cooperação tendem a ser bem aceitas (QEM). A possibilidade de receber apoio militar (curso, treinamento, material militar, proteção etc.) é bem vista por um país com deficiências econômicas (QEM). Nesse mesmo sentido, pela proposta de integração de indústria bélica regional, os militares bolivianos parecem vislumbrar uma autonomia em sua 'inexistente' indústria de material bélico, desvinculando-se de fornecedores externos (QEM).

Assim como em outros países da região, a política de Defesa Nacional da Bolívia convive com o paradoxo dissuasão-cooperação. O primeiro aponta para o caráter egoísta dos Estados

quilômetros da fronteira com o Paraguai. (Fonte: Janaína Figueiredo . Pacto militar entre Chávez e Morales. O Globo, 29/09/2006).

¹⁵⁷O Artigo 10º da Constituição Boliviana declara que o país é um Estado pacifista e a “*Bolívia rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia y la integridad del Estado*” (Cf. NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, 2008. Disponível em <http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf> (acesso em 02 de janeiro de 2010).

Nacionais, e o segundo para a necessidade de soluções em um mundo cada vez mais globalizado, conforme pode-se ler no Livro Branco de Defesa:

a – La disuasión – De acuerdo a la doctrina nacional, es una expresión privativa de los Estados que les permite mantener una fuerza armada mínima que garantice la cosección de los intereses y objetivos nacionales permanentes.

b – La cooperación – Para poder hacer frente a las nuevas amenazas y peligros, es imprescindible el acercamiento de políticas entre países, debido a la multiplicidad de riesgos. Para ello, se refuerzan y estrechan las relaciones con aquellos países con los que se comparte intereses comunes para encontrar soluciones multilaterales a través de la unificación de esfuerzos, especialmente con los países del entorno geográfico.” (BOLÍVIA, 2006: 37).

A situação boliviana parece complexa: se por um lado existe a desconfiança com relação aos vizinhos, por outro existe a necessidade de se apoiar na capacidade desses vizinhos para bem cumprir sua missão (QEM). Diante desse quadro, a integração regional parece uma saída viável e desejável para os militares bolivianos, especialmente considerando-se as premissas da estratégia de defesa que comporá a nova edição do Livro Branco de Defesa, segundo o qual as Forças Armadas não devem priorizar as “estruturas do Estado”, mas o “povo” em primeiro lugar (ONA).

7.1.1.3 O modelo de Força

Além das missões fundamentais¹⁵⁸ previstas no Artigo 6º da *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación* (BOLÍVIA, 1992), são atribuídas aos militares bolivianos, por esse mesmo documento, as seguintes responsabilidades, dentre outras:

- Garantir o império da Lei e a estabilidade do Governo legalmente constituído.
- Defender, controlar e conservar a integridade territorial, assim como contribuir para a proteção do meio ambiente, dos recursos naturais e de todo o patrimônio nacional.
- Contribuir, se necessário, com a conservação da ordem pública.
- Manter latente a consciência cívica - patriótica e de *recuperação marítima*.
- Formar e atualizar a cartografia nacional e seus derivados.
- Participar ativamente no desenvolvimento e na integração física e espiritual da Nação.

¹⁵⁸ “Las Fuerzas Armadas tienen por misión fundamental defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República, el honor y soberanía nacional, asegurar el Imperio de la Constitución Política del Estado, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país” (BOLÍVIA, 1992).

Uma simples passagem pelas responsabilidades acima nos faz concluir sobre a complexidade das tarefas impostas ao instrumento militar na Bolívia, que inclui atividades tão díspares como a garantia do Governo constituído e a confecção de cartas topográficas. Diferentemente do que se observa na Argentina, por exemplo, não há uma fronteira clara entre as missões de segurança e defesa, o que sugere uma visão tradicional dos conceitos de Segurança¹⁵⁹ e de Defesa Nacional¹⁶⁰.

Por apresentarem sérias restrições financeiras, as atividades de cooperação militar, incluindo o envio de tropas em missões de paz da ONU, são bem vistas pelos militares bolivianos (QEM). Assim como tem ocorrido com outros exércitos da região, os militares bolivianos têm buscado desenvolver a identidade de suas Forças Armadas por meio da participação de missões de paz (QEM).

7.1.2 Colômbia

O envolvimento da Colômbia em conflitos internos há mais de quatro décadas gerou uma particularidade em sua orientação estratégica que a torna diferente das demais políticas de defesa da região: tal qual as demais políticas sul-americanas, ela é defensiva no plano externo, porém é ofensiva em relação às suas ameaças internas.

Especialmente a partir de 2001, com a ajuda financeira oriunda da política norte-americana de combate ao narcotráfico (Plano Colômbia¹⁶¹), deu-se início a uma reestruturação dos aparatos militares para o emprego em missões internas.

Durante os anos de 2002-2006 o governo colombiano pôs em prática a *“Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Dentre os principais objetivos estratégicos, destacam-se: consolidar o controle territorial, combater as atividades do narcotráfico e diminuir os índices de criminalidade nos centros urbanos (COLÔMBIA, 2007). No período entre 2006 e 2010 a política de defesa passou a ser denominada *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*.

¹⁵⁹“El concepto de Seguridad, significa que el Estado tiene a su cargo la conducción Nacional sin interferencias y sin amenazas contra los objetivos nacionales” (BOLÍVIA, 2006: 35).

¹⁶⁰“De acuerdo a la doctrina de las Fuerzas Armadas la Defensa Nacional 'es la reunión y acción de todas las fuerzas materiales que una Nación puede oponer a las amenazas de un adversario interior y exterior, asegura em todo tiempo y circunstancia y contra todas las formas de agresión, la seguridad e integridad del territorio nacional, junto com los de su población; respetando alianzas, acuerdos y tratados. La Defensa nacional forma parte de la Seguridad Nacional (...)” (BOLÍVIA, 2006: 35).

¹⁶¹“Quando instados a detalhar qual a importância do componente militar do Plano Colômbia para as Forças Armadas colombianas os oficiais deste país reconhecem que a ajuda recebida dos Estados Unidos foi fundamental para que a instituição pudesse fortalecer sua capacidade operativa e aperfeiçoar sua doutrina de emprego” (MARQUES, 2009: 6).

7.1.2.1 A natureza das ameaças percebidas

Convivendo com conflitos internos há mais de 40 anos, os militares colombianos têm como maior preocupação o combate aos grupos armados ilegais” (QEM). Atualmente, a principal ameaça percebida pelos colombianos parece ter origem na fusão entre “crimes transnacionais” e “desordem interna”, materializada por meio de uma espécie de aliança entre as organizações guerrilheiras (também chamadas de terroristas) e os narcotraficantes. A essa ameaça tem-se denominado *narcoguerrilha* ou *narcoterrorismo*¹⁶². Diante desse quadro, o risco de falência do Estado torna-se a maior ameaça (QEM).

Apesar dos problemas fronteiriços com a Venezuela, envolvendo as cercanias do lago Maracaibo, até recentemente as ameaças territoriais (convencionais) não constavam das principais preocupações colombianas. Os incidentes envolvendo o ataque colombiano a guerrilheiros das FARC em território equatoriano, em março de 2008, e os discursos belicistas do Governo Venezuelano¹⁶³, entretanto, podem alterar o quadro de percepções de ameaças na Colômbia.

7.1.2.2 Grau de identidade regional

Em termos de defesa e segurança, os avanços em cooperação e integração regional mostram-se inexpressivos para a Colômbia. As ações efetivas de apoio na área militar, vindas da região, são insignificantes (QEM). Diante dessa realidade, a Colômbia tem buscado estabelecer acordos bilaterais em matéria de segurança com seus vizinhos.

Excetuando-se a Venezuela, com quem o Governo Colombiano mantém fortes divergências, a Colômbia possui algumas experiências bilaterais. Com o Equador, destaca-se a Comissão Binacional de Fronteira (Combifron)¹⁶⁴. Com Peru e Brasil há tentativas de se estabelecer acordos cooperativos de segurança, especialmente na região de tríplice-fronteira. Em

¹⁶² Os termos *narcoguerrilha* ou *narcoterrorismo* passaram a ser empregados com mais frequência no contexto do Plano Colômbia. Uma análise crítica do Plano Colômbia sugere que a expressão *narcoguerrilha*, cunhada nos EUA, seria uma forma de substituir “a luta contra o comunismo pelo combate ao narcotráfico, como pretexto para tutelar e intervir na América do Sul” (BANDEIRA, 2003: 533).

¹⁶³ Com o acordo militar assinado entre Colômbia e Estados Unidos que prevê o uso de bases colombianas por militares americanos, o presidente da Venezuela, Hugo Chávez, passou a denunciar “supostos planos de guerra de Washington contra a Venezuela e convocou militares e a população para se prepararem para ‘defender a pátria’”. Cf. Chávez rejeita proposta do Brasil sobre a Colômbia. Jornal O Globo, 14 de novembro de 2009.

¹⁶⁴ A *Combifron* foi estabelecida em 21 de novembro de 1996 pelos Ministros de Defesa Nacional do Equador e da Colômbia. A *Combifron* coordena, avalia e supervisiona o cumprimento dos compromissos militares e policiais de segurança fronteiriça, assinados entre ambos os países, e propõe mecanismos que ajudem na solução oportuna dos problemas de segurança e no fortalecimento das relações entre os Ministérios de Defesa. Em março de 2008 os trabalhos foram suspensos em virtude do ataque de militares colombianos a uma base das FARC instalada em território equatoriano. Em 19 de novembro, a *Combifron* foi reativada, após quase 21 meses de relações diplomáticas rompidas entre os dois países. Disponível em <http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=235041> (acesso em 14 de setembro de 2009).

julho de 2008 os presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, da Colômbia, Álvaro Uribe, e do Peru, Alan García, assinaram um acordo para o combate conjunto ao tráfico de armas e drogas pelos rios da região amazônica¹⁶⁵.

Durante as negociações para a criação do Conselho de Defesa Sul-americano, a Colômbia solicitou a inclusão explícita no documento dos movimentos guerrilheiros como ameaça à região¹⁶⁶. Nesse sentido, acordos envolvendo o compartilhamento de vigilância em áreas fronteiriças e a *persecución caliente*¹⁶⁷ parecem interessar aos militares colombianos.

7.1.2.3 O modelo de Força

A recuperação do controle do Estado sobre grande parte do território nacional tem sido foco principal da política de defesa implantada nos últimos anos na Colômbia. Para tal, priorizou-se o fortalecimento da chamada Força Pública¹⁶⁸ (Forças Militares + Polícia Nacional). Com apoio financeiro e tecnológico dos Estados Unidos e com o aumento expressivo dos gastos com defesa (o percentual do PIB gasto com defesa passou de 2%, no final dos anos 1980, para 4% nos últimos anos), a Colômbia produziu um considerável crescimento no número de unidades militares e policiais. Só entre os anos de 2002 e 2006 esse crescimento chegou a 32%. Em número de militares, o Exército Colombiano já é o maior da região, superando até mesmo o efetivo do Exército Brasileiro (QEM). Voltadas para as missões de baixa intensidade (*Low Intensity Conflict*), as unidades colombianas foram dotadas com meios de mobilidade e apoio tático, como helicópteros e plataformas de inteligência (COLÔMBIA, 2007: 15).

¹⁶⁵O acordo previa a criação de "um mecanismo que melhore a coordenação, a cooperação e a eficiência das operações fluviais e de controle dos rios fronteiriços e/ou comuns (...), com a plena sujeição aos acordos internacionais vigentes entre as partes". Na ocasião o ministro da Defesa colombiano, Juan Manuel Santos, destacou que o acordo teria importância especial porque os rios da Floresta Amazônica "são estradas usadas pelo crime para o terrorismo". Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u424377.shtml> (acesso em 20 de julho de 2008)

¹⁶⁶Cf. *Unasul nasce mas Colômbia não apóia Conselho de Defesa*. OESP, 23 de maio de 2008. Disponível em http://www.estadao.com.br/geral/not_ger177174.0.htm (Acesso em 09 de fevereiro de 2009).

¹⁶⁷Acordo permitindo que forças policiais, em caso de perseguição a criminosos, possam cruzar fronteiras e adentrar em territórios de um país vizinho.

¹⁶⁸Coordenado pelo Ministério da Defesa, a Força Pública envolve os aparatos de defesa e segurança do Governo Colombiano (FFAA e Polícia Nacional). A Polícia Nacional colombiana tem estrutura militarizada (espécie de gendarmaria) e é comandada por um general, o que favorece a atuação conjunta com as Forças Armadas. A articulação entre as forças de segurança e de defesa é facilitada pelo fato da Colômbia ser um Estado unitário, que detém uma só polícia em todo o território nacional.

A criação da *Fuerza de Despliegue Rápido*¹⁶⁹ (FUDRA) tem sido apresentada pelo Governo Colombiano como o símbolo do início da modernização do Exército Colombiano. A FUDRA constitui-se numa tropa especializada em luta antissubversiva, composta de dezenas por Brigadas Móveis. Cada brigada dispõe de 3 Batalhões Contra-Guerrilhas (unidades leves sem subunidade de apoio e sem base administrativa - cerca de 350 militares) e uma Companhia de Apoio. Essas forças são dotadas de helicópteros Blackhawk e MI. Com o lema “*Cualquier misión, en cualquier lugar, a cualquier hora, de la mejor manera, listos para vencer*”, a FUDRA tem por missão realizar operações ofensivas de combate contrainsurgente, em qualquer parte do território colombiano.

Figura 7.2 – Distintivo da *Fuerza de Despliegue Rápido*, símbolo da modernização do Exército Colombiano

7.1.3 Equador

Apesar de o Equador ter se envolvido, junto com o Peru, no último conflito bélico clássico na região (1995), a atitude estratégica do país é defensiva, o que sugere o emprego das Forças Armadas apenas como recurso de última instância (EQUADOR, 2006: 64). Em boa medida isso se deve à boa relação que o Equador tem mantido com o Peru desde 1998¹⁷⁰.

¹⁶⁹A origem da *Fuerza de Despliegue Rápido* remonta à criação do Batalhão de Helicópteros do Exército, em dezembro de 1999, pelo Presidente Andrés Pastrana. Atualmente a FUDRA está localizada em Melgar – maior base militar da América do Sul, a noventa quilômetros de Bogotá, onde se encontra também a Brigada de Helicóptero, dentre outras organizações militares. A Brigada de Helicóptero tem esquadrões (batalhões) de Hlcp MI, esquadrões de Hlcp Blackhaws (nos quais se incluem os moderníssimos Hlcp Blackhaws ARPIA) e alguns esquadrões de apoio (QEM).

¹⁷⁰“La firma del Acuerdo de Paz entre el Ecuador y el Perú, el 26 de octubre de 1998, dio por terminado el diferendo fronterizo que había enfrentado a ambas naciones y sentó las bases para una etapa de entendimiento y colaboración en diferentes áreas del desarrollo y para la construcción de una paz sólida entre los dos países.” (EQUADOR, 2006: 41).

Por outro lado, o Equador se sente o país mais prejudicado pelo transbordamento dos problemas de segurança interna vividos pela Colômbia¹⁷¹, o que tem contribuído para fazer da fronteira norte a atual prioridade estratégica do país (EQUADOR, 2006: 82). Essa situação ganhou relevância em março de 2008, quando os militares colombianos realizaram um bombardeio aéreo – seguido por incursão terrestre – a um acampamento das FARC¹⁷² em território equatoriano.

7.1.3.1 A natureza das ameaças percebidas

Entre os equatorianos, a possibilidade de guerra clássica não é descartada, mas tem sido superada pela presença de “*grupos ilegales armados*”¹⁷³ como principal ameaça à segurança do país.

Adotando uma linguagem de segurança multidimensional¹⁷⁴, as políticas de defesa do Equador têm apontado, desde 2002, as consequências advindas do conflito interno colombiano como a principal preocupação de defesa para o país. Dentre os principais problemas apresentados, destaca-se o incremento das atividades ilícitas associadas ao narcotráfico e ao crime organizado; o aumento de refugiados colombianos; os danos ambientais oriundos da prática de fumigamento na fronteira sul colombiana; e a possibilidade de que “actores armados ilegales” operem em território equatoriano (EQUADOR, 2002: 58).

Um dos problemas que mais preocupa os equatorianos tem sido o aumento do fluxo de refugiados do conflito colombiano para o Equador. Os dados abaixo revelam o grande número (45.381 no período considerado) de pedidos de refúgio advindos de colombianos fugitivos.

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nr Solicitações	475	3017	6766	11463	7935	7091	7638	996

Quadro 7.1 – Número de pedidos de refúgio por ano (EQUADOR: 2007: 20).

¹⁷¹“El Ecuador constituye el país vecino más afectado por las consecuencias del conflicto colombiano, no sólo en las relaciones de vecindad y la seguridad fronteriza, sino también por su impacto económico, político y social.” (EQUADOR, 2006: 38).

¹⁷² Por ocasião do ataque morreram 20 pessoas, entre as quais Raúl Reyes, na época a segunda pessoa mais importante da guerrilha.

¹⁷³ É assim que os movimentos guerrilheiros têm sido chamados pelos equatorianos, diferentemente dos colombianos e peruanos, que costumam utilizar o termo *terroristas* para se dirigir às guerrilhas (MARQUES, 2009: 6-7).

¹⁷⁴“Un enfoque multidimensional para la subregión debe integrar los temas de defensa, institucionalidad democrática, seguridad ciudadana y promoción y protección de los derechos humanos, junto a los de integración económica y política, a partir del compromiso de afianzar la paz, la seguridad y la cooperación, como un factor del desarrollo integral de los pueblos andinos.” (EQUADOR, 2006: 34).

Atualmente, portanto, as principais ameaças percebidas pelos equatorianos derivam de situações de violência advindas especialmente da Colômbia e que incluem ações relacionadas a “*grupos ilegales armados*”, narcotráfico, tráfico ilícito de armas, crime organizado transnacional e terrorismo (EQUADOR, 2006: 54).

7.1.3.2 Grau de identidade regional

A percepção equatoriana sobre integração regional obedece a uma trajetória contraditória. De um lado percebe-se a redução das desconfianças oriundas de sua relação conflituosa com o Peru, o que tem gerado um processo de desmilitarização da fronteira entre os dois países (ONA). Tal aspecto contribui para a geração de confiança mútua e consequente desenvolvimento de uma identidade subregional. Por outro lado, esse processo tem sido acompanhado pela crescente preocupação em relação à fronteira norte (com a Colômbia). No que diz respeito a esse tópico, os acordos obtidos têm sido limitados:

No se ha procesado el conflicto interno de Colombia en una agenda de seguridad común de los países del área andina, situación que provoca una alta percepción de riesgo, que afecta la estabilidad de la subregión, debido a las repercusiones que tiene en los países vecinos y su impacto a nivel político (...)” (EQUADOR, 2006: 34).

Isso não significa dizer que não tenha havido intensão de ambas as partes em resolver o problema. Tradicionalmente, as relações entre Equador e Colômbia têm sido marcadas pela tentativa de cooperação entre os dois países. Um dos exemplos de cooperação é a Comisión Binacional de Fronteras Ecuador-Colombia (COMBIFRON), organismo criado em 1996, tendo como objetivo fortalecer a relação entre as Forças Públicas (polícias e militares) dos dois países visando a solução de problemas ligados à segurança na fronteira comum. Desde 2006, a Combifron atua como instrumento de fomento da confiança mútua, elaborando inclusive diagnósticos *post facto* de incidentes fronteiriços (EQUADOR, 2006: 41).

Os fatos ocorridos em março de 2008 puseram em xeque esse modelo. Há entre os militares equatorianos uma sensação de que, apesar da troca de informações entre as Forças Públicas de ambos os países no combate às atividades ilícitas na fronteira, “falta transparência na relação” (ONA).

As diferentes percepções de ambos os países em relação ao conflito interno na Colômbia (observado na própria recusa equatoriana em denominar os guerrilheiros de “narcoterroristas”) e às ameaças transnacionais geram discrepâncias sobre o tipo de resposta adequada para enfrentar cada uma dessas ameaças (EQUADOR, 2006: 37).

O Equador sente-se pressionado a conformar com a Colômbia uma estratégia militar combinada para ser empregada no conflito interno colombiano (EQUADOR, 2006: 37). Essa linha é fortemente rechaçada pelos equatorianos, uma vez que o envolvimento em assuntos de outro Estado contraria frontalmente a política exterior do país. Consonante com o princípio de não-intervenção, conforme a *Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia*, celebrada em 12 de janeiro de 2006, o Equador defende

(...) la firme voluntad de **no involucrarse** en los asuntos internos de Colombia (...); lo que, en el ámbito de la defensa, se traduce en la **no participación** en operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con las fuerzas militares de Colombia (...) (EQUADOR, 2006: 67-8. Grifos nossos).

Apesar de não aceitar envolver-se em operações militares conjuntas com as Forças Armadas colombianas, o Equador defende a maior presença do Estado colombiano¹⁷⁵ nos departamentos fronteiriços de Putumayo e Nariño e apoia o funcionamento de um posto de controle fronteiriço em San Miguel (Putumayo), de acordo com o que ficou estabelecido na *Declaración Conjunta de Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia* (EQUADOR, 2006: 68).

Figura 7.3 – Fronteira entre Equador e Colômbia, onde os equatorianos apoiam a maior presença dos militares colombianos

¹⁷⁵Em janeiro de 2009 o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, anunciou o envio de 27 mil militares, além de veículos de combate e monitoramento fluvial, para reforçar o controle dos 640 km de fronteira com o Equador (Cf. Colômbia reforçará fronteira com Equador, Folha de S. Paulo, 26 de janeiro de 2009).

Além das preocupações relativas às ameaças não-convencionais, o envolvimento direto dos Estados Unidos no problema interno do vizinho tem causado preocupação entre os militares equatorianos para quem “a ajuda financeira dos Estados Unidos à Colômbia estaria rompendo o equilíbrio estratégico na região andina” (MARQUES, 2009: 6). Como forma de fazer frente ao modelo de intervenção adotado pelos EUA, o Governo Rafael Correa implantou em 2007, com o sugestivo nome de *Plan Ecuador*, uma agenda de segurança especificamente voltada para a fronteira norte. Segundo o documento oficial (EQUADOR, 2007), o objetivo proposto pelo plano é impulsionar na fronteira norte um processo de paz, de segurança e de desenvolvimento, com base nas ideias de segurança humana e relações internacionais equitativas. Dentre os princípios que fundamentam o plano destaca-se “*el repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los estados vecinos.*” (EQUADOR, 2007: 1).

7.1.3.3 O modelo de Força

O atual cenário geopolítico tem sido percebido como um quadro de incertezas que apresenta sérios desafios à segurança nacional, especialmente no que diz respeito às consequências advindas do transbordamento do conflito interno colombiano.

Estos efectos negativos determinarán el permanente empleo de las Fuerzas Armadas en misiones de protección de fronteras, para garantizar el imperio de la ley y proteger a las comunidades fronterizas y los recursos; para lo cual se requerirá un incremento en operaciones de inteligencia, movilidad, reacción inmediata, interoperabilidad y entrenamiento especial para este tipo de misiones (EQUADOR, 2002: 58).

Em 02 de setembro de 2005, o presidente Alfredo Placio Gonzales assinou a “Directiva de Defensa Nacional” (EQUADOR, 2005), documento que tinha por finalidade “*sentar las bases legales y doctrinarias para la Reestructuración y Transformación de la Defensa Nacional*”, com base numa renovada visão estratégica de defesa.

Com base no “conceito integral de segurança”, o Equador buscou desenvolver um novo perfil institucional para as suas Forças Armadas, fundamentado não mais em hipóteses de guerra, mas em capacidades para assegurar os interesses nacionais (EQUADOR, 2006: 64).

Los lineamientos de la política de defensa orientan el empleo de las Fuerzas Armadas hacia la vigilancia y protección de fronteras. Consecuentemente, el dispositivo militar fue

modificado, y se readecuaron medios, instalaciones y entrenamiento, mejorando las capacidades operativas, administrativas y logísticas (EQUADOR, 2006: 41).

Apesar de uma doutrina que prioriza a vigilância e a proteção da fronteira no combate a ameaças não-convencionais, o combate a ameaças de natureza interna é de responsabilidade das Forças de Segurança. Somente em situações extremas de grave comoção interna, as Forças Armadas atuarão em apoio a Polícia Nacional (EQUADOR, 2006: 66-7).

7.1.4 Peru

A situação do Peru é um caso à parte na região. O país enfrenta um conjunto de ameaças que variam entre tensões **de** fronteira, vulnerabilidades **na** fronteira e insegurança interna. Torna-se difícil para os militares peruanos estabelecer uma prioridade entre os temas de segurança e defesa.

7.1.4.1 A natureza das ameaças percebidas

Além de temas comuns aos demais países da região, como pobreza, crime organizado, tráfico ilícito de drogas, corrupção e mais recentemente destruição do meio ambiente, o Peru enfrenta há mais de três décadas grupos subversivos, contrários ao ordenamento constitucional, que optaram pela luta armada e que têm contribuído para ampliar sobremaneira o grau de violência social no país. Esses elementos podem debilitar o tecido social e têm se convertido nas principais e mais ativas “novas ameaças” para o Estado e a sociedade peruana (PERU, 2005: 27).

O cenário de ameaças percebido pelos peruanos parece preocupante. De um lado há sinais, desde 2005, do ressurgimento de grupos terroristas, como o *Sendero Luminoso*¹⁷⁶ e o Movimento Revolucionário Tupak Amaru (MRTA), ao mesmo tempo em que relatórios das Nações Unidas vêm indicando, desde o início dos anos 2000, um incremento na produção de cocaína no Peru (VILLA, 2008: 34-5). A simbiose entre grupos subversivos (tradicionalmente um problema interno) com o narcotráfico (que tem adquirido cada vez mais um caráter transnacional) pode vir a ser o grande desafio das estruturas de defesa e segurança do Peru, uma vez que esse tipo de ameaça “*tiene modalidades operativas que superan la capacidad de control del Estado nación*” (PERU, 2005: 27). Tal qual acontece com os oficiais colombianos, a esse tipo de ameaça os peruanos denominam “narcoterrorismo”.

¹⁷⁶Esse renascimento tem contribuído para que o Peru e a Colômbia figurem como os dois países sul-americanos em guerra nos dias atuais, segundo o *Uppsala Conflict Data Program*, da Universidade de Uppsala, na Suécia. Disponível em <http://www.pcr.uu.se/gpdatabase/gpregions.php?regionSelect=5-Southern%20Americas> (acesso em 20 de dezembro de 2009).

Por outro lado, persistem, especialmente em relação ao Chile, antigas desconfianças geopolíticas, alimentadas por boatos sobre intensões geopolíticas, em relação aos quais os militares peruanos se mostram bastante atentos. Recentemente, a situação ficou mais complicada quando um suboficial da própria Força Aérea Peruana foi acusado de ter espionado e transferido importantes documentos secretos para o serviço de inteligência chileno¹⁷⁷.

7.1.4.2 Grau de identidade regional

Apesar de o país ainda possuir desconfianças históricas em relação a alguns de seus vizinhos (Chile e Equador em grau respectivamente decrescente), no geral, entre os militares peruanos o padrão de relacionamento com seus vizinhos tem sido percebido como muito bom, o que tem contribuído para gerar uma visão positiva sobre integração regional.

Isso se deve, em boa medida, à crença instalada no Estado peruano de que

La generalización del sistema democrático en la región, así como la superación de los asuntos territoriales más conflictivos, debería dar paso a la creación de un marco adecuado para avanzar hacia una región sudamericana democrática, estable y segura (PERU, 2005: 26).

Por outro lado, há uma percepção positiva sobre o papel dos militares no estabelecimento de acordos bilaterais¹⁷⁸ entre as Forças Armadas da região, impulsionando o desenvolvimento de uma estrutura de medidas de fomento da confiança mútua com os países limítrofes (PERU, 2005: 32).

A percepção de que algumas das principais ameaças à segurança do Estado peruano possuem caráter transnacional e são compartilhadas por vizinhos também constitui fator de aproximação regional. A visão que os militares peruanos têm do Plano Colômbia, por exemplo, distinta da visão negativa de seus colegas de países andinos, reflete essa percepção. Para os peruanos, a Colômbia tomou uma decisão acertada ao aceitar o apoio norte-americano no combate aos grupos armados, pois, caso contrário, poderia ter se instalado um “narcoestado” naquele país, o que seria fator de desestabilização regional (MARQUES, 2009: 6).

Assim, os peruanos se mostram favoráveis ao avanço da cooperação militar, particularmente na área de apoio logístico, vigilância aérea e intercâmbio de inteligência

¹⁷⁷Cf. Jaime Cordero. Caso de espionagem provoca crise entre Chile e Peru. El Paiz. 17/11/2009. Disponível em <http://noticias.uol.com.br/midiaglobal/elpais/2009/11/17/ult581u3640.jhtm> (acesso em 12/12/2009).

¹⁷⁸“O Brasil é um dos países com os quais o Peru vem aumentando seu intercâmbio. Neste ano [2009], o Peru voltou a oferecer vagas no seu Curso de Op Psico a militares brasileiros, também uma vaga no curso de franco-atirador. Além disso, solicitou o apoio de 4 instrutores de Guerra Eletrônica - CIGE” (QEM).

(informações) no combate ao “narcoterrorismo” e a outros crimes de natureza transnacional, a exemplo do que já vem sendo feito especialmente na tríplice fronteira Peru – Colômbia – Brasil (QEM).

7.1.4.3 O modelo de Força

De acordo com a Política de Defesa adotada no Peru, a reforma da estrutura militar do país deve obedecer a dois eixos principais: o controle democrático do Setor de Defesa e a estruturação de Forças Armadas modernas, com capacidade de dissuasão e de contribuir para a manutenção da paz mundial (PERU, 2005). Esse projeto pressupõe incutir na mentalidade militar determinados valores da cultura democrática:

El proceso es gradual y viene logrando cambios en la mentalidad de los integrantes del Sector, mediante las actividades de adoctrinamiento y consolidación del respeto a la Constitución, legislación vigente, principios democráticos, Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, así como las normas de convivencia social (PERU, 2005: 126).

Apesar do controle democrático das Forças Armadas e da tentativa de divisão clara entre as funções de segurança (Polícia Nacional) e de defesa (Forças Armadas), parece haver uma zona cinzenta quando o assunto é segurança na fronteira. Mais do que qualquer outro país sul-americano, o Peru encontra dificuldade em estabelecer uma linha clara entre ameaças de origem interna e externa. Afinal, a quem cabe enfrentar os delitos transnacionais, dentre os quais o “narcoterrorismo” se apresenta como a maior ameaça? Entre os anos de 1992 e 2002, por exemplo, o Comando Conjunto das Forças Armadas foi dividido em duas frentes: interna e externa. O *Comando de Frente Interno* (COFI) ficou encarregado da luta contra a subversão e o narcotráfico (EQUADOR, 2005: 85-6). Atualmente, ameaças dessa natureza envolvem uma variedade de operações conjuntas entre as Forças Armadas e a Política Nacional, constante do Livro Branco de Defesa. As principais operações envolvem a luta contra ações subversivas, tráfico ilícito de drogas, contrabando, caça predatória e de defesa interna¹⁷⁹ (PERU, 2005: 88).

O Exército Peruano possui uma experiência de quase 30 anos de conflito de baixa intensidade (guerrilhas), que tem moldado o modelo de força militar no país. Há no Peru um comando militar especializado nesse tipo de combate. Mesmo que não se considere como prioritário esse tipo de missão, a formação dos futuros oficiais no Peru já contempla instruções

¹⁷⁹De acordo com a Constituição do Peru, caso o Presidente da República declare estado de emergência, as Forças Armadas assumem a responsabilidade de restabelecer a ordem interna. (PERU, 2005: 88).

que têm como foco o combate irregular. Na Escuela Militar de Chorrillos (academia militar), por exemplo, os cadetes já têm um estágio de três meses de combate antiterrorismo (ONA).

7.1.5 Venezuela

As Forças Armadas da Venezuela têm passado por profundas transformações desde a aprovação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, em 1999. Dentre os conceitos adotados pelo Governo desse país e que repercutem diretamente na percepção e, consequentemente, no emprego militar, está o de “segurança integral”¹⁸⁰ da Nação, que se traduz numa proposta de aproximação entre Estado e Sociedade (movimentos populares¹⁸¹). Nesse sentido, a mudança do nome do ministério da defesa para "Ministério do Poder Popular para a Defesa" parece sugestivo. Atualmente, como consequência dessas transformações, observa-se entre os militares um alto grau de politização, potencializado pelo importante papel que o Governo tem conferido às Forças Armada para a relação de seu principal projeto político: o “Socialismo do Século XXI”¹⁸². “Pátria, Socialismo ou morte” passou a ser um lema adotado pelos militares, como pode ser conferido na página do Exército da Venezuela na internet (Fig. 7.4).

¹⁸⁰O Artigo 322 da Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999) propõe que a segurança da nação se fundamenta no desenvolvimento integral e responsabilidade mútua entre Estado e sociedade: "La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de todos los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional."

¹⁸¹De acordo com o Art. 2º da Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales (VENEZUELA, 2005), uma das missões das Forças Armadas da Venezuela era “*la defensa del ejercicio democrático de la voluntad popular*”. Esse trecho foi suprimido da Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales Bolivarianas (VENEZUELA, 2008).

¹⁸²Durante as comemorações do 186º aniversário da Batalha de Carabobo, realizado na Academia Militar da Venezuela, o presidente Hugo Chávez reiterou que a essência do projeto nacional é o socialismo e que as Forças Armadas estão chamadas a impulsar esse projeto: “*la Fuerza Armada, quién puede dudarlo, es una institución del Estado y por tanto del pueblo para impulsar, junto a las instituciones del Estado, el proyecto nacional y el proyecto nacional que hemos asumido la mayoría de los venezolanos se llama socialismo, por eso cuando un soldado dice Patria, Socialismo o Muerte está dando en el mero centro de la diana del momento histórico que estamos viviendo los venezolanos, que nadie se llame a engaño: el socialismo es el camino a la Patria y a la democracia verdadera*”. (Fonte: Analitica.com. Presidente insiste en que la Fuerza Armada está llamada a impulsar el socialismo, 24/06/2007. Disponível em <http://www.analitica.com/va/sintesis/nacionales/7366642.asp>, acesso em 23 de dezembro de 2009).

Figura 7.4 – “Pátria, Socialismo ou morte”. Detalhe do *banner* de entrada do site do Exército Venezuelano (acesso em 23/12/2009)

O discurso bolivariano aparece fortemente inserido nos valores do Exército da Venezuela. Uma rápida passagem pela página da Academia Militar da Venezuela na internet nos permite constatar que o projeto socialista do Governo está presente como um valor em sua “visão de futuro”¹⁸³ e no próprio juramento dos futuros oficiais do Exército¹⁸⁴.

A participação política dos militares da Venezuela contrasta radicalmente com o modelo que tem-se procurado adotar em países com experiência recente de governos militares, a exemplo dos países do Cone Sul entre as décadas de 1960 e 1980. O modelo democrático implantado nesses países sugere um relativo distanciamento dos militares da política e dos temas de segurança interna, restringindo sua missão às tarefas de defesa externa. Há um receio entre os estudiosos da relação cívico-militar de que o emprego das Forças Armadas como instrumento de governo para a realização de um projeto político possa comprometer o modelo de organização profissional almejada pela chamada democracia liberal.

7.1.5.1 A natureza das ameaças percebidas

¹⁸³ “Ser una institución militar universitaria, de prestigio nacional e internacional, orientada a la educación integral del oficial del componente, especialista en el arte militar, con valores éticos, morales, espirituales y **socialistas**, garante, en corresponsabilidad con la sociedad, de lo dispuesto en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela para la seguridad, defensa integral y desarrollo de la Nación.” (Disponível em http://www.academiamilitar.edu.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=34 - acesso em 23 de dezembro de 2009).

¹⁸⁴ “Juran ustedes sumarse, a partir de hoy, junto al pueblo y la Fuerza Armada, a impulsar la Revolución Bolivariana para la plena independencia; para la segunda independencia, a no dar descanso a sus brazos ni reposo a sus almas hasta que, junto al pueblo Venezolano, hayamos construido la patria totalmente libre, totalmente independiente, la **Patria Socialista**” Juramento realizado por 395 aspirantes a cadetes, realizado no pátio da Academia Militar da Venezuela em 20 de novembro de 2009. Disponível em http://www.academiamilitar.edu.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=64&Itemid=87 (acesso em 23 de dezembro de 2009).

Os novos conceitos adotados a partir da Constituição de 1999 provocaram mudanças profundas na percepção de ameaças¹⁸⁵ pelos venezuelanos. Atualmente a principal hipótese de conflito anunciada pelo Governo Venezuelano se refere a uma eventual intervenção de um poderio bélico exógeno ao subcontinente, ao que se tem denominado uma “ameaça imperialista”¹⁸⁶. Diante desse quadro, o modelo de força a ser adotado deve levar em consideração os princípios da “guerra assimétrica” ou “guerra de 4ª geração”.

7.1.5.2 Grau de identidade regional

A integração regional é vista pelo Governo Venezuelano como parte necessária à consolidação do “projeto bolivariano” para a América Latina. Nesse sentido, o Governo tem manifestado interesse em estabelecer uma aliança militar no subcontinente (uma espécie de OTAN do Sul). Dentre os países da região, a Venezuela é a única que apresenta explicitamente o desejo de fazer parte de uma aliança militar com países da região¹⁸⁷ para fazer frente a uma ameaça externa¹⁸⁸. Em várias ocasiões¹⁸⁹, o Presidente Hugo Chávez tem se referido a uma organização militar de defesa dos países da região, especialmente do Mercosul (incluindo a Venezuela).

¹⁸⁵ Até então as preocupações militares venezuelanas recaíam sobre as desconfianças clássicas em relação aos vizinhos (Colômbia – questão Maracaibo; Guiana – questão Essequibo; Brasil - “gigantismo geopolítico”) e sobre a atuação das FARC em seu território. A presença das FARC na área de fronteira com a Colômbia era vista com imensa preocupação não só pela influência ideológica sobre a população venezuelana, como também pela cooptação de elementos para seus quadros e obtenção de recursos através de sequestros (QEM).

¹⁸⁶ A Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales (VENEZUELA, 2005) estabelecia explicitamente, no Artigo 3º, como uma das funções das Forças Armadas, “*Resistir ante la ocupación del país por fuerzas militares invasoras incluyendo acciones de prevención frente a fuerzas hostiles que muestren esa intención*”, numa clara alusão aos Estados Unidos. Essa função foi suprimida na revisão de 2008.

¹⁸⁷ De acordo com o Art. 3º da *Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales* (VENEZUELA, 2005), dentre outras funções, as Forças Armadas deveriam “(...) *Participar en alianzas o coaliciones con las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos y caribeños*”. Também o Artigo 5º, que tratava da tradição das Forças Armadas, estabelecia que “*La Fuerza Armada Nacional, siguiendo la tradición de los fundadores de la República, participará en los procesos de integración de los pueblos latinoamericanos y caribeños*” (VENEZUELA, 2005, grifos nossos). Na proposta revisada (VENEZUELA, 2008), suprime-se a referência às regiões supracitadas.

¹⁸⁸ De forma mais genérica, o documento revisado em 2008 sugere que os militares venezuelanos devem “*Participar en alianzas o coaliciones con las Fuerzas Armadas de otros países para los fines de la integración* (...)” (VENEZUELA, 2008, Art. 10).

¹⁸⁹ Pelo menos em duas oportunidades o Presidente Chávez sugeriu a formação de uma força militar no Mercosul (incluindo a Venezuela) como forma de proteger a soberania de seus países. A primeira ocorreu por ocasião do lançamento da ideia de criação do Conselho de Defesa Sul-americano junto aos presidentes Lula e Kirchner, em 19 de janeiro de 2006, em Brasília (Cf. Integração bélica ainda é uma proposta embrionária. Jornal O Estado de S. Paulo, 21 de janeiro de 2006); a segunda, no dia 05 de julho de 2006, em Caracas, em reunião com presidentes do Mercosul, um dia após a entrada da Venezuela no Bloco (Cf. Chávez propuso crear un ejército del Mercosur. Jornal La Nación, 06 de julho de 2006).

7.1.5.3 O modelo de Força

Tradicionalmente, a composição das Forças Armadas da Venezuela possui quatro componentes: Exército, Armada, Aviação e Guarda Nacional¹⁹⁰. Recentemente, a Lei Orgânica das Forças Armadas, documento que estabelece a estrutura militar do país, sofreu duas alterações. A primeira ocorreu em 2005. Na ocasião, a principal novidade foi a criação da chamada Guarda Territorial, que, junto com a Reserva Nacional, complementava a estrutura de “defesa integral da Nação”¹⁹¹. A Guarda Territorial seria composta por *“ciudadanos y ciudadanas que voluntariamente se organicen para cumplir funciones de resistencia local ante cualquier agresión interna o invasión de fuerzas extranjeras”* (VENEZUELA, 2005, Art. 11º). De acordo com o documento, a missão principal da “Guarda Territorial” seria *“la preparación y mantenimiento del pueblo organizado para operaciones de resistencia local, ante cualquier agresión interna y/o externa”* (VENEZUELA, 2005, Art. 30º). O modelo de força adotado refletia a política de “segurança integral” implantada na Constituição de 1999, traduzindo-se na fusão entre civis e militares no preparo para a guerra de resistência contra uma potência invasora.

A versão mais recente da Lei Orgânica das Forças Armadas (VENEZUELA, 2008) estabelece algumas alterações. A então “Guarda Territorial” passa a se chamar “Milícia Territorial”, compondo, junto com os “Cuerpos Combatientes” (Reservistas), a chamada “Milícia Bolivariana”. A Milícia Bolivariana se destina a complementar a Força Armada Nacional Bolivariana na “Defensa Integral de la Nación” e está subordinada diretamente ao Presidente da República, inclusive no que diz respeito aos aspectos operacionais (VENEZUELA, 2008, Art. 43º), tendo como missão:

(...) entrenar, preparar y organizar al pueblo para la Defensa Integral con el fin de complementar el nivel de apresto operacional de la Fuuresza Armada Nacional Bolivariana, contribuir al mantenimiento del orden interno, seguridad, defensa y desarrolllo integral de la nación (...)” (VENEZUELA, 2008, Art. 44º).

¹⁹⁰ Assim como no caso colombiano, a força de segurança nacional é subordinada ao Ministério da Defesa, e não ao Ministério do Interior, como é mais comum na região. Na Venezuela, a Guarda Nacional é a responsável pela condução das operações para manutenção da ordem e da segurança interna do país. Além disso, a Guarda Nacional exerce atividades de polícia administrativa e de investigação penal e coopera com as operações de defesa externa (Cf. <http://www.guardia.mil.ve/index.php?seccion=misi> - acesso em 23 de dezembro de 2009).

¹⁹¹ La Fuerza Armada Nacional está integrada por sus cuatro componentes, el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, los cuales funcionan de manera integral y se complementan con la Reserva Nacional y la Guardia Territorial, para cumplir con la defensa militar y participar en la defensa integral de la Nación” (VENEZUELA, 2005, Art. 9º).

Considerando o discurso do Governo Chávez, Villa (2008:30-31) sugere quatro motivos para a reestruturação das Forças Armadas da Venezuela: a) a necessidade de uma ação defensiva frente à perspectiva de uma invasão vinda dos Estados Unidos (guerra assimétrica)¹⁹²; b) a obsolescência do material bélico e a necessidade de reaparelhamento militar das Forças Armadas; c) a sensibilidade de Chávez às demandas militares em virtude destas constituírem uma importante base de sustentação política; e d) motivações estratégicas com vistas a liderança da Venezuela na América do Sul (VILLA,2008: 32).

Independentemente da prioridade que se possa estabelecer entre os motivos apontados acima, o fato é que, para dar condições a sua proposta de “defesa integral da Nação”, o Governo da Venezuela tem realizado importantes aquisições de material militar. Desde o ano de 1998, a Venezuela incrementou dramaticamente suas importações de armas, a ponto de em 2007 o país ter ocupado, em termos de aquisição de armas, a 4ª posição entre os países em desenvolvimento e a 1ª entre os países da América do Sul (VILLA, 2008: 6-7). A partir de 2005 começa a ganhar impulso a aquisição de armamentos russos, que incluem cerca de 100 mil fuzis kalashnikow AK-103, 24 caças Sukhoi Su30MK, 50 helicópteros de transporte, sistemas antiaéreos de mísseis portáteis Igla-S e 92 tanques T-72¹⁹³.

7.2 CONCLUSÃO

Além dos problemas de fronteira, que fazem dessa porção regional uma zona de instabilidade geopolítica (o que a torna conhecida como “arco da instabilidade”), os países andinos convivem com graves problemas internos (a presença de guerra irregular provocada por grupos armados na Colômbia e no Peru seria um exemplo); problemas **na** fronteira (vulnerabilidade provocada pela incapacidade de determinados Estados em estabelecerem a ordem em seus territórios, agravada pelos movimentos transnacionais e pelo transbordamento de problemas “internos” - do qual o Equador parece ser a maior vítima); além da ameaça de uma guerra assimétrica denunciada pela Venezuela. O caso mais complexo parece ser o do Peru, que convive com três dos tipos de ameaças apresentadas: ameaça de fronteira (com Chile), na fronteira (porção amazônica, principalmente) e ameaças internas (surgimento da “narcoguerrilha”).

¹⁹²Para Villa (2008: 31), Chávez está convencido de que uma “guerra assimétrica” com os Estados Unidos pode eventualmente acontecer caso os Estados Unidos decidam invadir a Venezuela utilizando a Colômbia como uma espécie de ponte.

¹⁹³Cf. *Chávez recebe "milhares" de mísseis*, Jornal do Brasil, 09 de dezembro de 2009.

Em tal contexto, a percepção militar sobre cooperação regional parece confusa: se por um lado existe a desconfiança com relação aos vizinhos, por outro existe a necessidade de se apoiar na capacidade desses vizinhos para bem cumprir sua missão. Mais do que em qualquer outra parte, é nessa porção da América do Sul onde o paradoxo dissuasão – cooperação se apresenta com mais intensidade. Se de um lado o ambiente subregional não permite ao militares ignorarem a dissuasão como mecanismo necessário para a garantia dos interesses nacionais, o que sugere um tratamento clássico dos temas de defesa nacional, por outro lado, a vulnerabilidade desses Estados torna imprescindível a adoção de medidas cooperativas no combate às “novas ameaças” de natureza transnacional. Nesse sentido, o problema enfrentado pelo Equador nos parece emblemático. Apesar de ser o país mais afetado pelas consequências do conflito colombiano, as autoridades militares equatorianas têm manifestado a firme intenção de não participar de operações militares conjuntas com forças colombianas em prol do não envolvimento em assuntos internos de seu vizinho. O quadro é complexo: de um lado os problemas compartilhados sugerem a necessidade de cooperação e de soluções conjuntas; por outro lado, o envolvimento com as estruturas militares do vizinho tende a ser barrada pela “sacralização” do princípio da não-intervenção.

No que diz respeito à estrutura das Forças Armadas, observam-se claras diferenças em relação ao modelo de força predominante no Cone Sul. Entre os países andinos é muito mais visível o envolvimento dos militares em projetos de desenvolvimento nacional, o que acaba envolvendo os militares em outras tarefas do Estado, para além da defesa nacional propriamente dita. Uma dessas tarefas diz respeito às missões de segurança interna, “incentivada” pela presença de grupos guerrilheiros armados, fenômeno não comum entre os países do Cone Sul, além da forte ligação dos países andinos com o tráfico internacional de drogas. Em países como Colômbia e Equador, os militares, em conjuntos com as polícias nacionais, constituem uma única estrutura de defesa e segurança, denominada “Força Pública”.

O fato de os militares se envolverem em atividades para além da defesa propriamente dita coloca em xeque a ideia de *controle civil objetivo* nesses países. Na Venezuela, por exemplo, observa-se entre os militares um alto grau de politização, potencializado pelo importante papel que o Governo tem conferido às Forças Armada para a implantação de seu projeto político.

CAPÍTULO 8

Percepções das agências de defesa: análise do caso brasileiro

Trataremos nesse capítulo do pensamento militar brasileiro a respeito do processo de integração regional na América do Sul. Como já foi anunciado, a justificativa da escolha do Brasil para um estudo mais aprofundado se deve ao papel de destaque que este país tem desempenhado na geopolítica sul-americana, em parte pela própria condição geográfica que lhe confere importância estratégica para a integração regional, além do peso político que exerce nas decisões do continente, o que lhe permite agir com relativa liderança e capacidade de apresentar iniciativas cooperativas, como foi a proposta do Conselho de Defesa Sul-americano. O capítulo está dividido em três seções: na primeira, serão discutidas as principais percepções de ameaças à segurança do País; na segunda, analisaremos o processo de integração regional na América do Sul sob a ótica militar brasileira; e na terceira seção serão apresentados os modelos de força. Como fonte de consulta, foram analisados textos produzidos por oficiais do Estado-Maior do Exército Brasileiro que tratam do tema no período pesquisado (1985 a 2008), incluindo teses referentes aos cursos de Comando e Estado-Maior e de Altos Estudos Militares da ECEME, políticas oficiais relativas ao tema e dados obtidos em uma aplicação de questionário nas escolas de formação de oficiais do Exército Brasileiro em três diferentes níveis (formação, aperfeiçoamento e de comando).

8.1 PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS

Considerando o fato de que a definição de ameaças deriva diretamente das percepções dos atores, utilizaremos, ao longo de todo esse capítulo, os dados obtidos da aplicação de questionário a oficiais do Exército Brasileiro (anexo C). O público alvo da pesquisa foi composto por alunos de cursos de formação militar do Exército Brasileiro em seus diversos níveis. A opção por esse universo se deve ao fato de serem os ambientes escolares o *locus* privilegiado para discussão de temas dessa natureza e, no caso das escolas de comando e Estado-Maior, representarem o pensamento de vanguarda da instituição¹⁹⁴, onde seus alunos funcionam como “caixas de ressonância” na propagação da mentalidade militar (SOARES, 2006: 50).

Além disso, utilizaremos informações extraídas do documento intitulado “Sistema de Planejamento do Exército – SIPLEX” (BRASIL, 2002)¹⁹⁵, elaborado pelo Estado-Maior do Exército e que trata do planejamento estratégico da Força. Esse documento considera que as ameaças ao País envolvem atualmente um alto grau de indeterminação e imprevisibilidade. Com isso, os militares brasileiros abandonaram o conceito de “Hipótese de Guerra” e passaram a formular suas estratégias de defesa com base em “Hipótese de Emprego”¹⁹⁶. São considerados novos ambientes geopolíticos, marcados pelo desaparecimento da relativa previsibilidade estratégica, onde ameaças militares concretas (os tradicionais inimigos) deixam de ser vislumbradas. Dentre as principais ameaças percebidas pelo Exército Brasileiro figuram, as “instabilidades políticas ocasionais na América do Sul”, a “cobiça sobre a Amazônia” e a “atuação crescente do crime organizado transnacional” (BRASIL, 2002).

Assim como foi feito em relação aos demais países sul-americanos, utilizaremos a tipologia (“ameaças clássicas”, “ameaças internas”, “ameaças transnacionais”, “ameaças extrarregionais”) adotada em capítulos anteriores para analisar as percepções de ameaça pelos militares brasileiros. Pela posição geográfica e pelo status geopolítico que detém, o Brasil ocupa lugar central no processo de integração regional. Em termos militares a situação não parece ser

¹⁹⁴ Ideia apresentada pelo Cel Ref Geraldo Lesbat Cavagnari Filho, durante o fórum “A Defesa Nacional”, realizado no dia 5 de junho de 2008, na Unicamp, pelo Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE) e pela Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

¹⁹⁵ A primeira edição deste documento foi elaborada em 1984. O SIPLEX é visto como doutrina firmada que estabelece uma metodologia de planejamento, homogeneizando o pensamento militar brasileiro. Abrange desde a interpretação da missão do Exército, passando pelas concepções estratégicas, diretrizes e planos de execução (KUHLMANN, 2007: 115).

¹⁹⁶ “Hipótese de Emprego” (HE) tem sido definida como “a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional. (...) As Hipóteses de Emprego são provenientes da associação das principais tendências de evolução das conjunturas nacional e internacional com as orientações político-estratégicas do País” (BRASIL, 2008: 45-7).

diferente, o que sugere, para o presente estudo, uma atenção especial para o pensamento militar brasileiro.

a) Ameaças clássicas

O Brasil está há quase um século e meio sem se envolver em conflito armado com qualquer de seus vizinhos. É possível que esse histórico positivo contribua para atenuar o estoque de desconfiança oriunda da “*visão conspirativa*” que caracteriza a ética militar, gerando uma sensação de relativa “paz” em relação à vizinhança. Tal fenômeno pode ter contribuído para que metade (49,2%) dos militares brasileiros consultados¹⁹⁷ tenham discordado da sentença segundo a qual “*nossas hipóteses de guerra envolvem, principalmente, conflitos com países da América do Sul*” (anexo C, questão 8). Isso não significa, porém, afirmar que os militares brasileiros desprezem o envolvimento em ameaça convencional como uma hipótese de emprego na região. Prova disso é que menos de um terço (28,4%) dessa mesma amostra concordou com a ideia de que “a possibilidade atual de guerra entre países sul-americanos é praticamente nula” (anexo C, questão 7). Essa postura parece coerente com o fato de que as “instabilidades políticas ocasionais na América do Sul” constituem uma das ameaças previstas no tópico “análise da conjuntura regional” do SIPLEX. Os conflitos recentes envolvendo Venezuela e Colômbia parecem confirmar essa preocupação.

b) Ameaças “extrarregionais” (cobiça internacional)

A ideia de “cobiça internacional” sobre os recursos naturais brasileiros, especialmente na região da Amazônia, constitui atualmente o carro-chefe da estratégia de defesa dos militares do Exército. Essa percepção tem sido alimentada pela suposta defesa feita por autoridades de países desenvolvidos sobre o conceito de “soberania relativa”, segundo o qual a noção tradicional de soberania seria incompatível com a atual interdependência internacional.

Antes mesmo do esmaecimento das tensões geopolíticas com a Argentina nos anos 1980, a cobiça internacional sobre a Amazônia já vinha sendo invocada pelos militares brasileiros como forma de chamar a atenção da sociedade sobre a importância do tema defesa nacional, incluindo-se a necessidade de maiores investimentos militares.

Tal qual outros tipos de ameaça, como o crime transnacional, por exemplo, a principal vulnerabilidade seria a ausência de um Estado forte que garanta a segurança e a integridade de seu território.

¹⁹⁷ Ao todo, responderam ao questionário 486 militares do Exército, sendo 120 da ECEME, 180 da EsAO e 186 da EsPCEX.

c) Ameaças transnacionais

Uma das preocupações militares transcrita no SIPLEX diz respeito à “atuação crescente do crime organizado transnacional”. Como veremos no tópico seguinte (ameaças internas), uma grande parcela dos fatores de insegurança no País tem ligação direta com o transbordamento internacional de problemas de tráfico de drogas e de armas, oriundos de países com carência de segurança, como Bolívia, Paraguai e Colômbia.

d) Ameaças internas (vulnerabilidades sociais)

Diferentemente de países como Peru e Colômbia, o Brasil não enfrenta problemas internos referentes a movimentos guerrilheiros. Há, porém, preocupações com questões internas que estão relacionadas com carências sócio-econômicas ainda presentes em grande parcela da população. Em relação à zona rural, o receio seria uma possível radicalização dos movimentos de trabalhadores sem-terra que colocassem em risco a paz no campo. Em relação aos grandes centros urbanos, há uma preocupação crescente com a proliferação de grupos criminosos que podem colocar em risco a segurança do País. Mais do que um inimigo clássico, portanto, esse tipo de ameaça possui relação com vulnerabilidades presentes na sociedade brasileira que, como tal, exigem soluções de natureza diversa da militar. São ameaças que se alimentam basicamente do nível de pobreza e de falta de oportunidade em comunidades carentes que exigem maior atenção do Estado:

Há que se controlar a pobreza e os desníveis sociais, sob pena de eles proporcionarem motivos para a organização de movimentos extremos de insatisfação social e de desestabilização política e estatal. (...) ao fim e ao cabo, se o Estado não proporcionar segurança e mínimo de bem-estar, esse mal pode transformar-se em insegurança e instabilidade (KUHLMANN, 2007: 85-6).

Um aspecto, porém, diz respeito diretamente aos militares. Trata-se do fato de que a criminalidade nos grandes centros urbanos tem se alimentado muito da fragilidade observada nas áreas de fronteira, o que tem favorecido o contrabando de armas e drogas. Essa realidade tem contribuído para imprimir nos militares a noção de responsabilidade “policial” nas áreas fronteiriças, transformando a percepção do sentido clássico de *fronteira-separação*. Sob tais condições, o que preocuparia os militares na área de fronteira não seria prioritariamente a possibilidade de invasão do território nacional por um país limítrofe, mas o esgarçamento do

tecido social naquelas regiões. Tal cenário contribuiria para consolidar entre os militares a visão de que o problema central na região não seria **de** fronteira, mas **na** fronteira (BRASIL, 2004: 68).

De fato, essa percepção parece forte entre os militares. Mais de $\frac{3}{4}$ (82,5%) dos militares consultados responderam que concordam com a ideia de que “as principais atividade das Forças Armadas em áreas de fronteira dizem respeito ao combate a delitos transfronteiriços (tráfico de drogas, crimes ambientais etc)”. Um percentual ainda maior (94,8%) concordou com a proposição de que “as principais ameaças em áreas de fronteira estão relacionadas à ausência do Estado e à proliferação de grupos criminosos”.

Como veremos na terceira seção desse capítulo para cada uma dessas ameaças o Exército possui uma estratégia de empenho.

8.2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL SOB A ÓTICA MILITAR BRASILEIRA¹⁹⁸

As atividades de cooperação militar entre países da região não constituem uma novidade para os militares brasileiros. Como visto anteriormente, a prática de uma “diplomacia militar” na região possui um longo histórico. Entre os anos de 1942 e 1994, só para citar um exemplo, os exércitos do Brasil e do Paraguai mantiveram abertos os canais de cooperação militar através da Missão Militar Brasileira¹⁹⁹. Até então, porém, essas atividades se davam no nível bilateral.

O que passa a ser novidade a partir da década de 1990 é a discussão sobre o tema “integração militar” em uma perspectiva regional, cogitando-se inclusive a possibilidade de um organismo regional de defesa. É nesse contexto, marcado pelo processo de transição democrática²⁰⁰, pelo fim da Guerra Fria e pelo início de um novo período unipolar²⁰¹, que

¹⁹⁸Para o desenvolvimento dessa seção, nos valeremos, além das respostas ao questionário aplicado, de um conjunto de textos produzidos por oficiais do Estado-Maior do Exército Brasileiro e que tratam do tema no período pesquisado (1985 a 2008), incluindo teses referentes aos cursos de Comando e Estado-Maior e de Altos Estudos Militares, “artigos científicos” publicados pelo Centro de Estudos Estratégicos das Escolas de Comando e Estado-Maior e dos Estados-Maiores dos Exércitos da região, além de artigos publicados em revistas especializadas.

¹⁹⁹Em 1996 passou a vigorar um novo acordo, com a criação da Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMBP).

²⁰⁰Do final dos governos militares até o início dos anos 1990, o País passou pela aprovação de uma nova Constituição (1988). Naquela ocasião, os temas de interesse entre os militares brasileiros diziam respeito principalmente à reestruturação do papel constitucional das Forças Armadas.

²⁰¹A primeira defesa pública de um militar da ativa do Exército Brasileiro à uma proposta de criação de um organismo subregional de segurança teria ocorrido durante a realização do seminário “Hacia las fuerzas armadas del año 2000”, realizado em Buenos Aires, em agosto de 1993. Coube ao General Gleuber Vieira, na ocasião o 2º Subchefe do Estado-Maior do Exército Brasileiro, realizar essa tarefa por meio de sua palestra intitulada “La variable estratégica en el proceso de constitución del Mercosur”. Em seu discurso, o General Gleuber defendeu a ideia de que “un sistema colectivo de seguridad” pode ser pensado a partir de “un núcleo militar que se asocie a un centro de prevención de conflictos que podrá establecerse en el futuro en conformidad a la voluntad política de los países interesados” (VIEIRA, 1994b: 18-9). Diante de tal possibilidade, Vieira aponta algumas iniciativas possíveis,

surgem, entre os militares brasileiros, os primeiros debates sobre integração militar na América do Sul.

Os primeiros sinais positivos dos militares brasileiros em relação à integração regional apontam para dois aspectos centrais no contexto geopolítico sul-americano do pós-Guerra Fria: a aproximação estratégica e a desconstrução do estoque de desconfiança entre os até então rivais²⁰² (Brasil e Argentina), de um lado, e a importância estratégica da formação de um organismo regional de segurança em nível subregional²⁰³, numa suposta reação às pretensões hegemônicas dos EUA em um mundo aparentemente unipolar. A ideia dominante era a de que, em um contexto notadamente marcado pela globalização, restava aos países periféricos lutar por espaços de autonomia estratégica. Tal cenário encontra respaldo na perspectiva realista segundo a qual “os Estados soberanos consideram seu inimigo o pretendente à hegemonia, isto é, que deseja privá-los da sua autonomia, da sua faculdade de decidir livremente” (ARON, 1982: 125). Nesse sentido, a exclusão dos Estados Unidos da composição de novos órgãos regionais passa a ser visto pelos militares como estrategicamente necessária à ampliação da autonomia brasileira no sistema internacional, pois em um mundo globalizado e marcado por crescente interdependência, “a presença constante de ator hegemônico impondo limites à liberdade de ação aos demais pode ser interpretada como ameaça à implementação de estratégias de inserção internacional” (NASCIMETO, 2008: 4).

Em um primeiro momento, portanto, o modelo de integração regional debatido e estudado²⁰⁴ entre os militares brasileiros correspondia a uma forma de reação necessária ao

sobretudo entre os Exércitos Brasileiro e Argentino. Dentre essas iniciativas, sugere: o “establecimiento de foros permanentes y/o periódicos para análisis y evaluación conjunta de amenazas y concepciones estratégicas, e intercambio de informaciones dinámicas” (Idem: 18).

²⁰² No artigo intitulado “Integração Brasil-Argentina”, pela revista A Defesa Nacional em 1994, o General da Reserva Jonas de Moraes Correia Neto discorre sobre “uma acentuada convicção de que nossas nações [Brasil e Argentina] precisam, além de viver em paz, ser e conservar-se boas amigas e sólidas parceiras, em união compatível, estável e vantajosa.” (CORREIA NETO, 1994: 110). Percebe-se, ao longo do seu texto, a tentativa de desconstrução do estoque de identidade negativa até então mutuamente compartilhado: “As relações brasilio-argentinas são pontilhadas de imagens falseadas. De tanto repetidas, ficam parecendo reais, embora sejam, na maioria absolutamente mentirosas” (Idem: 111). Sobre a possibilidade de uma possível “integração” militar, o autor parece otimista: “Ela é bastante viável, com a condição de ser entendida como o intercâmbio cultural profissional, tanto técnico como operacional. Se ampliada, poderá ser entendida, também, como a procura e o aproveitamento de atividades e missões que se possam executar conjuntamente, inclusive em situações aproximadas de certo grau de realismo bélico (Idem: 112-3).

²⁰³ No artigo “Perspectivas para um futuro sistema de segurança hemisférica”, pela revista A Defesa Nacional em 1994, o General Gleuber Vieira sugere uma nova proposta de segurança hemisférica com base em associações sub-regionais – nações vizinhas que dividem o mesmo espaço geopolítico (VIEIRA, 1994: 10). Nesse sentido, o Brasil possuiria nítida consciência de identidade sul-americana: “Considero o Brasil especialmente vocacionado para inserir-se em organismos sub-regionais de segurança, justamente porque faz parte do dia-a-dia de sua política externa o desenvolvimento de relações de harmonia e de cooperação com dez vizinhos imediatos” (Idem: 11).

²⁰⁴ A partir do ano de 1997 a temática “integração regional” passa a despertar o interesse entre os oficiais alunos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Sugestivamente, o trabalho pioneiro sobre o tema coube a um aluno argentino: o Major de Infantaria Eduardo Luis Doval. Em “Reflexos dos processos de integração regional (Mercosul) no âmbito militar”, Doval conclui ser “preciso avançar no caminho da integração militar em

movimento avassalador de globalização “imposto” pelos países desenvolvidos e que colocava em risco o futuro soberano de países em desenvolvimento. Nesse sentido, integração regional sugeria defesa coletiva – uma espécie de dissuasão coletiva²⁰⁵ – contra interesses de grandes potências (a referência principal eram os EUA²⁰⁶) que envolveriam uma “perigosa e danosa cobiça estrangeira”, a imposição de novos conceitos e doutrinas, como “soberania limitada”, “direito de ingerência”, “internacionalização” de áreas estratégicas, até um suposto projeto de transformação das Forças Armadas das nações da região em gendarmerias ou forças policiais (SILVA, 2002: 187). Nesse sentido, a integração sul-americana deveria ser encarada como um “urgente imperativo geopolítico, para que os países sul-americanos possam prover com plena soberania nacional e dignidade para os seus povos a sua inserção no mundo do século XXI.” (Idem: 210).

Tendo a Amazônia como ambiente estratégico prioritário, os militares brasileiros passaram a defender na região estratégias de cooperação a partir da criação de uma “consciência panamazônica”²⁰⁷, como forma de diminuir a possibilidade de intervenção internacional nos países que a integram.

termos de segurança, embora, mantendo a soberania e independência de emprego da força” (DOVAL, 1997). A primeira tese defendida por um oficial brasileiro sobre o tema intitula-se “A integração sul-americana”. Coube ao então Coronel de Artilharia José Mário Facioli, aluno do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, a defesa dessa tese. Nela são abordadas as perspectivas para a integração regional na qual as Forças Armadas dos países da região não seriam obstáculo (FACIOLI, 1998: 40). Notadamente marcado pelo discurso antiglobalização da época, o autor ressalta que falta à América do Sul “*somente a conscientização da existência de um perigo que ameace todos seus povos, como pode ser, por exemplo, uma condenação ao eterno subdesenvolvimento num processo monitorado pelos 'ricos', ou o questionamento da soberania sobre parte de seus territórios*” (Idem: 43). Destacando as riquezas naturais e o peso geopolítico da América do Sul integrada no contexto internacional, o autor considera que “*a integração pode diminuir a extrema vulnerabilidade a que cada país está sujeito quando atuando isoladamente num cenário onde há uma superpotência hegemônica*” (Idem: 44).

²⁰⁵Em palestra proferida no IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, em 2001, o Coronel (R1) Raymundo Guarino Monteiro abordou a possibilidade de capacidade dissuasória um sistema coletivo sul-americano contra possíveis intromissões. Para ele, a “generalização das intervenções militares, levadas a cabo sob os mais variados pretextos (direitos humanos, narcotráfico, etc) pelos EUA e seus aliados contra nações da periferia, indica a necessidade de montar um Sistema Coletivo de Segurança na América do Sul para dissuadir tais intromissões na Região” (MONTEIRO, 2001: 3).

²⁰⁶A percepção dos EUA como uma ameaça parece marcante nos primeiros anos do novo século. Em 2002, o Cel José Alberto da Costa Abreu defendeu a tese A presença militar dos Estados Unidos na América do Sul. Mapeando a presença militar citada na América do Sul (pelo menos 6.300 militares norte-americanos teriam realizado operações no continente entre 2001 e 2002), o autor questiona os fins, “ainda não declarados”, do que para ele representava um verdadeiro “cinturão” de forças norte-americanas em torno das fronteiras brasileiras, particularmente na área amazônica (ABREU, 2002: 40). Além disso, para o Coronel Abreu, “os EUA diminuem a capacidade brasileira de assumir a natural liderança a si destinada na América do Sul e impedem que nosso País exerça projeção do Poder Nacional sobre seus vizinhos do subcontinente” (Idem: 37).

²⁰⁷Um artigo escrito por alguns oficiais da ECEME, em 2007, merece destaque. Com o título de Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: Integrar é preciso!, o artigo chama a atenção para a “grande cobiça da comunidade internacional” e para o conceito de “soberania limitada” como uma ameaça para a porção amazônica da América do Sul. Os autores concluem o artigo utilizando-se de uma expressão até então usada exclusivamente em relação à Amazônia brasileira: “O imenso manto verde da floresta amazônica, que recobre parte dos nossos territórios, não deve nos separar, mas sim nos aproximar, para que juntos desenvolvamos esta extraordinária região, pois a selva nos une e a Amazônia nos pertence!” (OKAMURA, et alli, 2007).

Nesse sentido, o modelo integracionista proposto sugere a construção de uma identidade política sul-americana: “Durante muitos anos, a América do Sul só disse sim. Agora é hora de dizer não também”²⁰⁸. De fato, “construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa” é um dos objetivos gerais apresentados no documento que cria o CDS. Um dos traços compartilhados pelos países da região diz respeito à “defesa soberana dos recursos naturais de nossas nações”. Este estaria relacionado a uma outra percepção compartilhada, especialmente entre os militares sul-americanos. Trata-se da ameaça da cobiça internacional sobre os recursos minerais encontrados na região²⁰⁹. Para esses militares, um dos mecanismos usados em favor dos interesses geoestratégicos dos países mais desenvolvidos seria a defesa do conceito de “soberania relativa”, segundo o qual a noção tradicional de soberania seria incompatível com a atual interdependência internacional. Para fazer frente a tal ameaça, a integração militar na região funcionaria como um instrumento de segurança coletiva.

Sob tais condições, a estratégia de dissuasão até então adotada entre países da região passaria a ser pensada em termos extrarregionais. Assim, em um cenário hipotético de plena integração política da América do Sul, a dissuasão de âmbito intrarregional cederia lugar, paulatinamente, à implantação de uma dissuasão de amplitude extrarregional (NASCIMENTO, 2008: 7).

Além dessa ideia de construção de uma identidade política sul-americana, é possível extrair das percepções militares duas outras finalidades para a criação de uma arquitetura sul-americana de defesa: o combate à violência social e a consolidação da liderança regional do Brasil.

a) Combate ao crime organizado e à violência social

Entre os militares brasileiro parece predominar a ideia de que, apesar da improbabilidade de guerra na região, as ameaças advindas de diferentes formas de violência social, favorecidas em muitos casos por vazios populacionais e por omissões dos Estados, podem ensejar a ocorrência de crises e eventualmente conflitos entre países vizinhos do subcontinente (SOUZA, 2008: 4).

Tal percepção corresponde à priorização de temas de segurança (como crime organizado e delitos transnacionais) concomitante a um certo afrouxamento em relação a temas tradicionais,

²⁰⁸ Palavras do Ministro de Defesa do Brasil, Nelson Jobim, durante o seminário “Rumo ao Conselho de Defesa Sul-americano”, realizado em Buenos Aires, em novembro de 2008: Cf. GUIMARÃES, M. Jobim defende soberania da América do Sul sobre defesa, OESP, 18 de novembro de 2008.

²⁰⁹ Vale destacar que a América do Sul possui uma geografia privilegiada: detém a maior biodiversidade e cerca de um quarto das terras potencialmente aráveis do Planeta, além de quantidades consideráveis de reservas de água doce e petróleo.

como o controle de fronteiras. Nesse sentido, os recentes acordos de vigilância compartilhada de zonas fronteiriças, por meio de radares e satélites, envolvendo Brasil, Colômbia e Peru²¹⁰, podem ser considerados geopoliticamente paradigmáticos.

Não há, entretanto, consenso na sociedade sobre o envolvimento dos militares em ações de segurança. Entre os militares brasileiros a posição predominante é de recusa às propostas para o emprego do Exército no combate ao narcotráfico (AMARAL, 2004: 33), o que descartaria essa demanda como fator prioritário para a integração regional.

Além disso, os dados extraídos do questionário aplicado parecem apontar para uma pouca confiança dos militares brasileiros em relação à possibilidade de cooperação militar em atividades de segurança em áreas de fronteira²¹¹.

b) Consolidação da liderança regional do Brasil

É possível também relacionar a proposta brasileira de criação de um organismo regional de defesa com o projeto de projeção internacional do Brasil e de consolidação do País como líder regional. Nesse sentido, o processo de “sul-americanização” poderia ser entendido como “uma alavanca²¹² importante para realizar o seu projeto de desenvolvimento nacional” (MONTEIRO, 2001: 2), na qual “a segurança coletiva é uma complementação da segurança nacional, a cujo serviço deverá estar” (Idem:4).

A questão que se coloca é: até que ponto a integração regional proposta pelo Brasil constitui um fim em si mesma (ou seja, tem por finalidade a defesa dos interesses da região como um todo) ou é um meio para a realização dos objetivos de política externa do Brasil? Nesse sentido, a integração militar proposta pelo Brasil seria um mecanismo de consolidação da liderança brasileira na América do Sul e de fortalecimento das pretensões brasileiras de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Essa reflexão torna-se mais contundente quando se observa que, especialmente a partir do Governo Lula, o País passa a adotar uma política externa de caráter mais ofensivo, assumindo uma postura de elemento catalisador na América do Sul. Em relação a essa postura, dois eventos

²¹⁰ VAZ, V. *Brasil-Colômbia: espaço aéreo é compartilhado*. Jornal Correio Brasiliense, 12 de março de 2009 e SEQUEIRA, C. D. *Peru integrará seus radares aos do SIVAM*. Jornal Folha de S. Paulo, 22 de março de 2009.

²¹¹ Menos de 1/3 (22,8%) dos militares consultados concordaram com a proposição de que “é viável a ideia de se compartilhar bases militares em área de fronteira entre países vizinhos” e aproximadamente 1/3 (35,6%) com a ideia de que “é viável um acordo permitindo que forças policiais de países da região, em caso de perseguição a criminosos, possam cruzar fronteiras e adentrar em territórios de países vizinhos (anexo C, questões 5 e 6).

²¹² Do ponto de vista mais pragmático, a consolidação de um espaço regional de defesa representa um potencial para alavancar a indústria bélica - sobretudo a brasileira -, a partir do consumo de materiais e serviços em escala regional. De fato, esse é um dos objetivos específicos do Conselho de Defesa Sul-americano: “Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa” (Cf. Letra “F” do Artigo 5 da Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL).

podem ser citados. O primeiro deles, ocorrido em 2004, se refere à inclusão de um “Sistema Coletivo de Defesa”²¹³ entre os temas considerados estratégicos para o futuro do Brasil pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE)²¹⁴. O segundo foi a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-americano, encabeçada pelo Governo Brasileiro²¹⁵.

A campanha pessoal do Ministro da Defesa Nelson Jobim²¹⁶ pelo estabelecimento de um organismo regional de defesa, a partir do final de 2007, contribuiu para que, nos últimos anos, a ideia de integração militar da América do Sul fosse diretamente relacionada à postura de liderança regional do Brasil.

A possibilidade de que a proposta seja entendida pelos demais membros como instrumento de projeção global do Brasil pode se tornar um óbice ao próprio CDS. De fato, desde a publicação de “Projeção Continental do Brasil”, de Mário Travassos, alguns traços da geopolítica brasileira, tais como a “marcha rumo ao Oeste”, têm sido interpretados por países vizinhos como sinais de ameaça. Mesmo com o processo de “sul-americanização” da política externa brasileira, iniciado nas últimas décadas do Século XX, as elites desses países criticam o caráter ambíguo da postura brasileira.

Diante desse desafio, caberia ao Brasil dimensionar uma capacidade militar desejável e sóbria, “para não induzir suspeitas regionais ou internacionais”, de forma a não “inspirar receios em seus vizinhos e nem justificar corridas armamentistas” (AMARAL, 2004: 32).

A percepção de outros países em relação a uma suposta utilização da integração regional para obtenção de seus interesses nacionais pode ser reforçada pelo fato de o Brasil se posicionar contra a formação de instrumentos supranacionais de defesa e segurança. De fato, apesar de o discurso dos militares brasileiros apoiar a integração regional como uma reação ao poder das

²¹³No ano seguinte, em 2005, um grupo de oficiais do Estado-Maior do Exército elaborou os “Cenários Prospectivos Exército Brasileiro – 2022” (Cenários EB/2022), quando foram analisadas possíveis ocorrências no ano de 2022, dentre as quais a possibilidade de estabelecimento do sistema coletivo de defesa no Mercosul. De acordo com o documento, o estabelecimento desse sistema não deveria ocorrer. Como elemento explicativo é citada a latente instabilidade política e social em alguns países da região (CORTÊS, 2007).

²¹⁴ *Projeto Brasil 3 Tempos – 50 Temas Estratégicos*, Núcleo de Assuntos Estratégicos, Presidência da República, 2004. Na ocasião ocupava o cargo de secretário-geral do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República o coronel Oswaldo Oliva Neto, pertencente ao Quadro de Estado-Maior da Ativa (QEMA) do Exército Brasileiro.

²¹⁵Oficialmente, a proposta brasileira defendia os seguintes pontos: (1) Articulação de medidas de fomento da confiança, da transparência e da segurança na América do Sul; (2) Análise conjunta de aspectos da situação internacional e possibilidades de ação coordenada no enfrentamento de riscos e ameaças à segurança dos Estados, como, por exemplo, na recente crise entre a Colômbia e o Equador; e (3) Articulação e coordenação de posições em foros multilaterais sobre segurança e defesa, proporcionando a asserção de posições concertadas e evitando divergências entre os próprios representantes dos países da América do Sul naqueles foros (BARBOSA, 2008: 2-3).

²¹⁶ Em outubro de 2007, logo após assumir o cargo de Ministro de Defesa, Jobim iniciou uma campanha pelo estabelecimento de um conselho regional de defesa. Para tal, percorreu a partir do início de 2008 todos os países vizinhos, em uma missão que ele mesmo intitulou de “diplomacia militar”.

grandes potências, oficialmente a postura do Exército Brasileiro em relação à criação de organismos regionais de defesa tem sido marcada por cautela e recusa a qualquer arranjo militar de caráter permanente. A visão oficial dos militares brasileiros é a de que uma concepção de força supranacional permanente não atende aos interesses estratégicos do Brasil (SILVEIRA, 2003: 4).

Apesar de buscar uma maior aproximação com outros exércitos, por meio do entendimento e da cooperação em áreas de interesse comum no campo militar, o Exército Brasileiro considera inadequadas as propostas de organização de força de segurança supranacional, nos moldes adotados na Europa (*Eurofor* e Força Franco-Alemã), preferindo para isso acordos bilaterais (AMARAL, 2004). Os motivos alegados pelos militares brasileiros para a recusa a uma proposta supranacional são vários:

- interesses nacionais divergentes;
- ausência de inimigos comuns declarados;
- custos financeiros considerados altos;
- finalidades questionáveis – contra quem esse instrumento seria empregado?²¹⁷
- o risco de se ter que empregar essa força, por pressão de países desenvolvidos, em contextos não desejáveis, como no caso de uma intervenção internacional a um dos países da região²¹⁸.

A percepção de que a integração constitui um importante instrumento de projeção internacional para o Brasil, mas que, ao mesmo tempo, pela persistência de desconfiança mútua entre os próprios países da região não estariam dadas as condições para a integração militar na América do Sul, coloca os militares brasileiros diante de um dilema entre cooperação e dissuasão. O texto a seguir resume parte dos desafios dos militares brasileiros:

(...) reitera-se a necessidade de se reforçar o poder dissuasório pela melhoria da capacidade da Força Terrestre. Simultaneamente, o EB deve cultivar junto às FA dos países da região o ambiente de confiança mútua, com aproximação cada vez maior em intercâmbios, demonstrando capacidade profissional, franqueza, cordialidade e respeito.

²¹⁷Em 2007 o Cel Walter Ribeiro Benvindo, membro do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, escreveu um artigo com o título instigante: Sistema Coletivo de Defesa do MERCOSUL: a quem interessa? Para o autor, alguns governantes sul-americanos, valendo-se do apelo nacionalista, teriam proposto recentemente a criação de um tipo de arranjo (aliança militar) voltado para a defesa do subcontinente. Entretanto, não existiria, no caso específico da América do Sul, uma visão comum sobre prováveis ameaças ou inimigos, premissa necessária a implantação de sistema coletivo de defesa. Diante desse quadro, para o autor, deve-se buscar o fortalecimento dos dispositivos já existentes, uma vez que “a adoção desse tipo de ‘mecanismo’ no momento não atende aos interesses brasileiros” (BENVINDO, 2007: 2).

²¹⁸Dados colhidos em entrevista realizada ao Gen Brig Cláudio Coscia Moura, autor da tese “Integração Militar do Mercosul” (ECEME, 2004). Campinas – SP, 29/09/2009.

Esse posicionamento contribui para que se arrefeçam tensões militares (SOUZA, 2008: 5).

A origem desse dilema pode estar por trás da postura ambivalente da liderança regional brasileira, que segundo estudiosos oscilaria entre seu projeto global – o interesse nacional – e seu projeto sul-americano – interesse coletivo (SAMPAIO, 2008: 189-190).

De uma forma geral, entretanto, os militares brasileiros percebem com bons olhos a possibilidade de avanço no processo de cooperação regional. Isso se deve especialmente pela percepção destes da dimensão estratégica que o processo de integração regional representa para o País, como o primeiro passo para o estabelecimento de seu projeto geopolítico: a criação de um espaço de autonomia relativa em um mundo globalizado. Os dados obtidos no questionário aplicado aos alunos de escolas militares parecem corroborar essa afirmação. Cerca de 2/3 (69,6%) dos militares participantes concordaram com a proposição de que “A tendência atual da geopolítica sul-americana aponta para um avanço no processo de integração regional”. Um percentual ainda maior (73,1%) concorda que “é viável a criação de um conselho regional de segurança na América do Sul” (Anexo III, questões 1 e 2).

Oficialmente, porém, o Exército Brasileiro tem procurado tratar o tema da integração militar na América do Sul com prudência e cautela.

8.3 MODELO DE FORÇA

Buscaremos a seguir analisar os impactos das percepções apontadas acima em relação à reestruturação do Exército Brasileiro.

Com o fim dos governos militares²¹⁹, o Exército Brasileiro procurou realizar reestruturações em consonâncias aos novos cenários oriundos da reconfiguração mundial, que apresentavam novos desafios aos militares em um quadro de grande incerteza e imprevisibilidade (BRASIL, 2002).

Além de um cenário que envolvia a “*indefinição das ameaças*” provocada pelo desaparecimento de antigos inimigos, como a rivalidade com a Argentina e o combate ao comunismo, principalmente, em contraste com o surgimento de novas ameaças ligadas

²¹⁹Segundo Paulo Kuhlmann (KUHLMANN, 2007: 114-5), o primeiro sinal de reestruturação do Exército teria ocorrido ainda no governo do General João Baptista Figueiredo (1979-1985), logo após a guerra das Malvinas, quando o então Ministro do Exército, General Leônidas Pires Gonçalves, determinou ao Estado-Maior do Exército o planejamento da reestruturação da Força. Desse planejamento derivou o SIPLEX, documento seminal para a reestruturação do Exército e vários de seus princípios têm sido seguidos até os dias atuais.

principalmente às fronteiras da Amazônia, os militares ainda enfrentavam o fenômeno da desvalorização da relevância do estamento militar do contexto pós-Guerra Fria²²⁰.

Os objetivos iniciais eram a diminuição do hiato tecnológico por meio da implantação da aviação do Exército, da Guerra Eletrônica, da criação de novas brigadas na Amazônia, em conexão com o Projeto Calha Norte²²¹ e desconcentração das organizações militares da 1ª Região Militar (Rio de Janeiro), redistribuindo-as estrategicamente (KUHLMANN, 2007: 114-5). É interessante assinalar que esses primeiros movimentos não derivam do processo de democratização (controle civil sobre os militares), mas foram auto-definidos pelo próprio Exército²²².

8.3.1 Doutrinas básicas de emprego do Exército Brasileiro

Considerando-se a complexidade da conjuntura do período e a “multiplicidade de missões” exigidas, o Exército passou a adotar três “doutrinas básicas de emprego”: Delta, Gama e Alfa. A doutrina Delta refere-se ao combate convencional, excluída a área estratégica da Amazônia. Pressupõe-se uma estratégia ofensiva, “com grande ímpeto, buscando a decisão no menor prazo possível”. Notadamente, a doutrina Delta se alinha perfeitamente com o cenário “clássico” visto na seção anterior, onde os potenciais inimigos seriam países da própria região.

A doutrina Gama refere-se ao emprego do Exército exclusivamente na Amazônia e prevê duas estratégias:

Quando o oponente possuir poder militar semelhante ou inferior ao nosso, procurar-se-á a rápida decisão do conflito, com o emprego de força regular, em combate convencional. A estratégia a ser privilegiada será a da OFENSIVA. No caso de agressão por poder militar incontestavelmente superior, serão empregadas (...) ações não convencionais (...). A estratégia a ser privilegiada será a da RESISTÊNCIA (BRASIL, 2002).

Aqui também parece clara a correspondência entre as estratégias e os tipos de ameaças apresentados. Enquanto a estratégia “ofensiva” parece remeter diretamente às ameaças “clássicas”, a estratégia de resistência se enquadra perfeitamente à ameaça “cobiça

²²⁰No Brasil, essa desvalorização soma-se à ideia de revanchismo por parte dos reprimidos ao estamento militar, visão de alguns militares que acreditam ser uma forma de os governos alinhados à esquerda relegarem, por outras vias, as Forças Armadas ao desamparo e ao sucateamento, por causa do combate desferido à esquerda durante o período autoritário (KUHLMANN, 2007: 85).

²²¹O Projeto Calha Norte foi idealizado pela Escola Superior de Guerra e implantado em 1985, durante o primeiro ano do Governo José Sarney. Seu objetivo principal era proteger a faixa de fronteira, incluindo a instalação de unidades militares, ao norte da calha do Rio Amazonas.

²²²Mesmo com a institucionalização do controle civil, essa situação parece continuar existindo. Segundo Paulo Kuhlmann (KUHLMANN, 2007: 162), “A estrutura política pouco interferiu nas definições de ameaças, missões e estruturas, o que, a uma primeira vista, parece praticamente inexistir qualquer condução política nesse sentido, no Brasil, apesar da democratização, em 1985, e a criação do Ministério da Defesa, em 1999”.

internacional”. A prioridade estratégica dada pelo Exército à Amazônia tem feito com que a doutrina Gama ganhe cada vez mais destaque na agenda dos militares brasileiros.

A doutrina **Alfa**, por fim, refere-se à concepção de emprego do Exército em ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) que, de acordo com as propostas apresentadas nesse trabalho, corresponde ao cenário “novas ameaças”. Vale à pena ressaltar que no Brasil, diferentemente da Argentina, onde por lei as Forças Armadas são empregadas exclusivamente contra ameaças “externas”, a “Política de Defesa Nacional”, de 2005, prevê o emprego dos militares em ameaças “preponderantemente externas”, deixando margem para o emprego interno da Força.

No Brasil, essa exigência é reforçada pelo fato do País, diferentemente do que ocorre nos demais países da região, não possuir forças militares de segurança²²³ empregadas em missões constabulares e como polícia de fronteira. Com a ausência desse tipo de força no Brasil, as Forças Armadas acabam sendo pressionadas, contra a vontade de uma parcela dos militares, a serem diretamente empregadas em missões de segurança, principalmente em áreas de fronteira, no combate a atividades criminosas, como os ilícitos transfronteiriços. (BRASIL, 2002).

Há no Brasil um debate em aberto sobre o envolvimento ou não das Forças Armadas em missões de segurança. Mesmo entre os militares, parece não haver consenso sobre esse tema. Entre os militares consultados, 79,8% concordaram com a afirmativa de que “a tendência de emprego das Forças Armadas tem se voltado para missões de baixa intensidade (policiais) em detrimento de combates convencionais (guerras entre países)”; 84,6% que “o envolvimento das Forças Armadas no combate à criminalidade tende a ser cada vez maior”; e mais da metade dos respondentes (63,1%) afirmaram concordar com a proposição de que “é viável o envolvimento das Forças Armadas em operações de Segurança Pública (anexo C, questão 12, 13 e 14).

A partir do Governo Lula algumas ações nesse sentido foram tomadas, com destaque para a criação das Brigadas Garantia da Lei e da Ordem (Campinas-SP) e Forças Especiais (Goiânia-GO) e ampliação do número de Pelotões de Fronteira na Amazônia.

8.3.2 A Estratégia Nacional de Defesa e a reestruturação do Exército

Em face da indefinição de ameaças, uma das diretrizes centrais da Estratégia Nacional de Defesa (END) refere-se à **mobilidade estratégica**, ou seja, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão (BRASIL, 2008: 7). Para atender a essa diretriz, a END prever a distribuição das tropas do Exército, atendendo à condicionante flexibilidade; isso inclui a “manutenção de tropas no centro do País, em particular as reservas estratégicas, na

²²³Entende-se força de segurança como tropa militarizada voltada para missões de natureza policial. São exemplos na região: Carabineiros (Chile), Gendarmeria (Argentina), Guarda Nacional (Venezuela) e Polícia Nacional (Colômbia, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru e Equador).

situação de prontidão operacional com mobilidade, que lhes permitam deslocar-se rapidamente para qualquer parte do território nacional ou para o exterior” (BRASIL, 2008: 49). Como consequência, o Exército está planejando a transferência da Brigada Paraquedista do Rio de Janeiro para Anápolis, no estado de Goiás, o que daria mais mobilidade estratégica às tropas leves.

A ideia da END é de preparar o soldado para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários. Dentre as possibilidades previstas de emprego das Forças Armadas, consta a participação dos militares no “monitoramento das fronteiras”, na luta contra a ameaça de “forças militares muito superiores na região amazônica” e a “participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem” (BRASIL, 2008: 46-7). No enfrentamento a uma grande potência, a estratégia adotada seria a da resistência.

De acordo com os dados do questionário aplicado, as propostas apresentadas acima parecem agradar aos militares. Mais de 2/3 dos militares respondentes (70,6%) concordaram com a afirmativa de que, “de acordo com o atual cenário regional, é preferível forças armadas leves, flexíveis e de emprego rápido que forças numerosas e de grande poder de fogo” (anexo C, questão 15).

8.4 CENÁRIO GEOPOLÍTICO E PERCEPÇÕES MILITARES

As alterações ocorridas no ambiente geopolítico brasileiro, tanto do ponto de vista interno como externo, podem estar impactando o modo como as ameaças e a noção de inimigo são percebidos pelos militares brasileiro. Alguns dados parecem comprovar isso. Como veremos no próximo capítulo, a visão positiva sobre o processo de cooperação regional tende a ser maior entre os efetivos mais jovens, o que pode significar o esmaecimento do estoque de desconfiança que, apesar das ações de diplomacia militar, dominou o imaginário brasileiro do século XX, especialmente em relação à Argentina.

Outro aspecto, ainda no campo externo, diz respeito ao impacto que a participação em missões de paz pode estar provocando na mentalidade militar. É possível que os valores inerentes às missões de paz estejam sendo, de alguma maneira, incorporados às doutrinas militares. Como visto no capítulo 5, além de aproximar os laços de camaradagem já existentes entre os exércitos da região, as operações de paz aproximam os militares de conceitos como Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário, colocando-os diante de valores baseados em uma “cultura de paz”. Além disso, as experiências cooperativas vivenciadas pelos militares

da região em missões dessa natureza podem estar servindo de “laboratório” para cooperações mais ambiciosas. De acordo com os dados do questionário aplicado, quase 2/3 dos respondentes (61,1%) afirmaram ser “viável a criação na região de uma força militar conjunta para emprego em missões de paz”. Muito provavelmente, a experiência bem-sucedida no caso da Minustah²²⁴ tem contribuído para tal percepção.

Por fim, do ponto de vista interno, deve-se destacar o fato de que a grande maioria dos respondentes (89,5%) concordou com a proposição de que “temas como cidadania e direitos humanos devem ser parte essencial dos currículos militares” (anexo C, questão 20), o que pode ter relação com o processo de internalização de valores democráticos entre os militares. Esse dado se torna mais relevante quando se observa que a aprovação à sentença varia de acordo com a geração a que pertence o respondente.

8.5 CONCLUSÃO

Com o esmaecimento de antigas ameaças como a rivalidade com a Argentina e o combate ao comunismo, a atenção dos militares brasileiros volta-se principalmente para as fronteiras da Amazônia, envolvendo missões de defesa (com ênfase na “cobiça internacional”) e de segurança (crime transnacional, transbordamento de conflitos em países vizinhos etc).

A percepção dos militares brasileiros sobre a natureza das ameaças à segurança nacional envolve um alto grau de indeterminação e imprevisibilidade. Dentre essas ameaças figuram as “instabilidades políticas ocasionais na América do Sul”, a “cobiça sobre a Amazônia” e a “atuação crescente do crime organizado transnacional”. Diante desse quadro, a estratégia militar do Exército tem se baseado em três “doutrinas básicas de emprego”: Delta (combate convencional); Gama (emprego exclusivamente na Amazônia, privilegiando-se a estratégia da resistência); e Alfa (ações de Garantia da Lei e da Ordem – GLO).

Diante da diversidade de missões previstas, variando do monitoramento das fronteiras à participação em operações internas de Garantia da Lei e da Ordem, busca-se desenvolver no País um modelo de força baseado em capacidades, capaz de atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários. No Brasil, essa diversidade de missões é agravada pela ausência do Estado em ambientes fronteiriços e pelo fato do País não possuir uma força de

²²⁴A MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti) teve início em 2004, após a deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide, tendo como missão principal pacificar o país e desarmar grupos guerrilheiros. O componente militar da missão é chefiado por um general brasileiro e conta com tropas de todos os países sul-americanos, exceto Colômbia e Venezuela (além das Guianas).

segurança de caráter nacional, o que acaba por pressionar os militares a assumir responsabilidades relativas a missões de segurança, principalmente em áreas de fronteira.

Nesse contexto, a possibilidade de cooperação regional desponta como uma opção viável, não só como parte de uma estratégia de criação de uma arquitetura sul-americana de defesa, mas como um instrumento político de consolidação da liderança regional do Brasil.

De forma geral, a percepção dos militares brasileiros em relação à integração regional parece positiva, especialmente entre os militares mais jovens. O caráter conservador da ética militar, somado ao alto grau de indeterminação e imprevisibilidade estratégica, entretanto, parece constituir freios sobre a possibilidade de avanços no processo cooperativo sul-americano, ainda mais porque, dentre as ameaças percebidas pelos militares brasileiros, estão as “instabilidades políticas ocasionais na América do Sul”.

Dessa forma, apesar da percepção relativamente positiva observada entre militares brasileiros, o fato é que oficialmente o Exército Brasileiro tem procurado tratar o tema da integração militar na América do Sul com prudência e cautela, o que tem se consolidado entre as linhas mestras do Estado-Maior como recusa por propostas de organização de força militar supranacional permanente.

CAPÍTULO 9

Percepções militares na América do Sul: um quadro geral

O presente capítulo tem por objetivo principal apresentar um quadro comparativo dos dados apurados entre os países da América do Sul, buscando enquadrá-los nas perspectivas teóricas apresentadas no início desse trabalho. Pretende-se também testar, a partir de dados coletados da aplicação de questionários, evidências do caráter mutável na identidade militar. Para tal, o capítulo será dividido em duas seções. Na primeira será apresentado o quadro comparativo a respeito das variáveis pesquisadas: identidade regional, percepção de ameaças e modelo de força imaginado. Por fim, na última seção, apresentaremos uma proposta de “mapa da mentalidade militar” para o caso brasileiro.

9.1 PERCEPÇÕES MILITARES NA AMÉRICA DO SUL: ANÁLISE COMPARATIVA

A primeira conclusão a que podemos chegar, considerando-se as políticas de defesa e as percepções dos militares dos países sul-americanos, é que há, na região, uma grande diversidade de percepções sobre ameaças e, conseqüentemente, sobre o significado da cooperação regional e do modelo de força a ser adotado.

Um primeiro traço que pode ser destacado é o caráter dissuasivo-defensivo que marca a ideia de defesa e segurança na região, inclusive com casos de renúncia voluntária da guerra como instrumento de projeção de poder²²⁵. Tais posturas, somadas ao histórico regional de ausência de guerras clássicas no último século, contribuem para que, entre os militares da região, predominem percepções relativamente positivas sobre a “paz regional”.

Buscaremos a seguir comparar os dados apresentados em capítulos anteriores, tentando encontrar padrões de percepções entre os militares dos países pesquisados e considerando as três variáveis observadas: natureza das ameaças percebidas, grau de identidade regional e modelo de força.

9.1.1 A natureza das ameaças percebidas

Há uma grande variação de percepções militares sobre ameaças à segurança dos Estados sul-americanos. Com diferentes graus de intensidade, as principais ameaças se referem aos seguintes fenômenos: “ameaças clássicas” (geralmente um problema de fronteira com um vizinho), “ameaças internas” (grupos armados que colocam em risco o *status quo* do Estado), “ameaças transnacionais” (relativas a todo tipo de ilícito ligado a redes internacionais de crime) e “ameaças extrarregionais” (envolvendo a possibilidade de guerra com uma grande potência). Dificilmente há caso em que a preocupação dos militares se refere apenas a um dos tipos acima sugeridos. Geralmente ocorre uma combinação de percepções de ameaça em que o estabelecimento de graus de prioridade torna-se tarefa árdua.

Buscaremos a seguir enquadrar os países da região em relação aos tipos de ameaças acima sugeridos.

²²⁵Países como Bolívia e Paraguai reservam-se o direito de fazer a guerra em casos de agressões que possam comprometer a independência e a integridade física de seus Estados.

a) “Ameças clássicas”

Em relação às ameaças clássicas territoriais (problemas de fronteira), a principal fonte de tensão na região refere-se às cicatrizes geopolíticas deixadas por ocasião da Guerra do Pacífico (1879-1883) envolvendo Bolívia, Chile e Peru. Essa ameaça parece continuar moldando sobremaneira o pensamento militar desses países. Isso é válido principalmente para os militares chilenos e peruanos. Outros conflitos mais recentes envolvendo vizinhos parecem constituir muito mais problemas de “governo” e, como tal, não constituem uma ameaça prioritária de acordo com as percepções militares.

Esse tipo de ameaça parece “superada”, especialmente entre os militares dos países que compõem o Mercosul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai). Isso não quer dizer, porém, que a possibilidade de conflito armado entre vizinhos esteja descartada de suas “hipóteses de emprego”. O primado nacional ainda é o principal elemento modelador da mentalidade militar.

b) “Ameças internas”

Ameaças internas correspondem à existência de vulnerabilidades (crise, desordem e falência do Estado) que possam colocar em risco a estabilidade política do país, o controle territorial e o monopólio legítimo da violência legítima pelo Estado. Elas são representadas especialmente por grupos armados ligados à subversão e/ou ao crime organizado.

Em relação a este tipo de ameaça, há uma nítida divisão entre os países da região. De um lado estão os países andinos (especialmente Colômbia e Peru), além do Paraguai. Para os militares desses países, o risco de uma convulsão interna é uma possibilidade bastante considerada, o que envolveria diretamente o emprego militar. A simbiose entre movimentos guerrilheiros e organizações criminosas é a mais temível das ameaças para os militares desses países.

Por outro lado, excetuando-se o caso paraguaio, os militares dos países do Cone Sul descartam esse tipo de ameaça como prioridade em seus planejamentos estratégicos. A percepção dos militares brasileiros estaria em uma posição intermediária: não enxergam nas ameaças internas um perigo iminente, porém não descartam a garantia da ordem interna como uma possibilidade de emprego, especialmente em virtude da presença de organizações criminosas nas grandes cidades do País.

c) “Ameças transnacionais”

Esse tipo de ameaça é percebida como a fragilidade dos Estados diante de problemas que transpõem fronteiras e colocam em risco a segurança nacional e compõem o cerne das chamadas

“novas ameaças”. Como consequência da fluidez dos territórios e da porosidade das fronteiras nacionais, especialmente em áreas de baixa densidade populacional, como é o caso da Amazônia, esse tipo de ameaça tem ganhado importância no imaginário militar de todos os países. Em termos regionais, o exemplo mais emblemático parece ser o caso equatoriano. Segundo a percepção dos militares daquele país, a incapacidade do Estado colombiano de resolver seus problemas internos (“actores armados ilegales”) tem colocado em risco a fronteira norte do Equador. O transbordamento de ameaças entre países tem sido facilitada pelas redes internacionais ligadas ao tráfico ilegal de dinheiro (lavagem de dinheiro) e de mercadorias (armas, drogas) e a possíveis células terroristas (neste caso a maior preocupação reside na tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai).

d) “Ameças extrarregionais”

As ameaças extrarregionais dizem respeito a possibilidade de conflito envolvendo países sul-americanos e uma potência externa ao subcontinente. Atualmente, o caso mais emblemático se refere à suspeita de militares da região – principalmente venezuelanos – sobre supostas intenções escusas dos Estados Unidos na região. Parece crescente também na região a ideia de que a cobiça internacional sobre os recursos naturais da região é hoje uma das maiores ameaças a segurança dos países sul-americanos. O debate em torno da utilização de bases colombianas por militares norte-americanos e da presença de potências europeias²²⁶ no subcontinente constitui um exemplo de preocupação com esse tipo de ameaça.

9.1.2 Grau de identidade regional

Em que medida a identidade formada entre os países da região teria força suficiente para fundamentar o “nascimento” de uma Comunidade de Segurança na América do Sul? Considerando-se as percepções militares, diferentes modelos de “regionalismo” podem ser imaginados. Isso significa dizer que a finalidade dos processos de cooperação e integração regional é também percebida de forma diferenciada entre os países sul-americanos.

Para alguns países, esses processos possuem um significado estratégico. Para a Argentina, por exemplo, o processo de cooperação regional (especialmente no âmbito do Cone Sul) pode representar a superação do modelo “vizinho-ameaça”, representado historicamente

²²⁶Durante o 1º Encontro de Estudos Estratégicos da América do Sul, realizado pela Unasul entre os dias 10 e 13 de novembro de 2009, na Escola de Guerra Superior, no Rio de Janeiro, discutiu-se o incômodo de alguns países com a presença de potências militares no subcontinente. Além da presença norte-americana na Colômbia, foram citadas a Inglaterra (nas Malvinas) e a França (nas Guianas Francesa – última colônia da América Latina).

pela rivalidade com o Brasil e com o Chile, por um outro modelo que, baseado no aprofundamento dos mecanismos de confiança mútua, pudesse avançar para um modelo de Comunidade de Segurança Pluralística “nascente” (ADLER; BARNETT, 1998, 50), ou para um “Complexo de Segurança Regional centralizado”, que sugere uma região integrada por instituições e não por uma única potência, como é o caso da Europa (BUZAN; WÆVER, 2003: 56).

Para o Brasil, sem desconsiderar outras finalidades já apresentadas, como o combate ao crime organizado na região, imagina-se a união sul-americana – e consequentemente a “paz regional” – como uma condição necessária para que o País possa exercer o seu papel de liderança regional e de projeção no Sistema Internacional, o que parece sugerir um modelo de Complexo Regional de Segurança “padrão”, em que a polaridade regional é definida em termos de potências regionais (Idem: 55).

O modelo imaginado pelo Governo da Venezuela, por sua vez, se aproxima da ideia de composição de uma aliança militar fundamentada numa “identidade bolivariana”, que surgiria como reação à tentativa de dominação de potências estrangeiras sobre o conjunto do subcontinente. Neste caso, o modelo de integração imaginado se aproximaria da ideia de Comunidade de Segurança Amalgamada, segundo a qual a principal meta da integração não é apenas a preservação da paz entre as unidades políticas que compõem a região, mas também a obtenção de maior poder, de uma identidade funcional e de um governo comum (DEUTSCH, 1982: 269).

Para outros países, a ideia de integração é aparentemente mais modesta. Os militares paraguaios e bolivianos parecem enxergar na cooperação regional uma possibilidade de acesso a recursos de defesa, e como tal mostram-se também simpáticos à cooperação. Os peruanos parecem simpáticos à ideia de cooperação em áreas de fronteira, especialmente para o enfrentamento de ameaças transnacionais, mas esbarram na forte desconfiança que persiste em relação a sua fronteira sul (com o Chile).

Os militares chilenos, uruguaios e colombianos parecem compartilhar percepções mais céticas em relação à proposta de integração regional, o que sugere um certo “isolamento geopolítico” desses países em relação aos seus entornos.

9.1.3 O modelo de Força

Como consequência das diferentes situações geopolíticas em que se encontram os países sul-americanos, as Forças Armadas da região possuem estruturas diferenciadas que, por sua vez, atendem a diferentes demandas de defesa e segurança.

Além de atenderem à necessidade de enfrentamento das ameaças acima discriminadas, as estruturas militares dos países da região possuem papéis complementares e se voltam para o apoio ao desenvolvimento nacional em dois níveis: interno e externo. Do ponto de vista interno, podem ser citadas ações levadas a cabo geralmente por tropas de Engenharia e que visam suprir a carência do Estado em determinadas áreas, como construção de estradas, levantamento cartográfico etc. Do ponto de vista externo, referem-se às ações “diplomáticas” realizadas pelas forças militares que visam elevar o prestígio de seu país na comunidade internacional. O exemplo mais comum tem sido a participação em missões de paz perpetradas pela ONU.

De forma muito resumida²²⁷ – em um exercício de extrema simplificação – poderíamos enquadrar a situação das estruturas militares dos países da região em relação às suas missões primordiais da seguinte maneira:

Missão primordial	Países
Combate convencional	Chile e Venezuela
Operações de segurança interna	Colômbia, Peru e Paraguai
Apoio ao desenvolvimento nacional	Bolívia e Brasil
Combate às ameaças transnacionais	Equador
Compromissos estratégicos internacionais	Argentina e Uruguai

Quadro 9.1 – Atividades primordiais de cada exército sul-americano.

Do ponto de vista das estruturas militares para ações exclusivamente de combate, pode-se observar também uma variedade grande de modelos de força adotados.

Em termos políticos, todos os países da região, com exceção da Colômbia, fixaram em suas políticas de defesa o limite de responsabilidade entre as Forças Armadas e as chamadas forças de segurança. A atuação das forças militares no plano interno é considerada, apenas, em situações de emergência, quando as forças de segurança forem ultrapassadas ou esgotarem seus recursos (ECEME, 2002: 10). Entretanto, observa-se em muitos países a ampliação do campo

²²⁷Boa parte dos países poderiam se enquadrar em todas as missões aqui sugeridas. O caso mais emblemático, por exemplo, é o do Peru.

cinzento entre as missões de defesa e de segurança, o que acaba pressionando o envolvimento dos militares nessas últimas.

Para fins de análise, sugerimos apenas dois tipos que correspondem aos extremos de um *continuum* entre forças de defesa (preparadas para a guerra clássica) e forças de segurança (voltadas para o combate às “novas ameaças”). A esses tipos denominamos, respectivamente, modelos “guerreiro” e “policial”.

De uma forma muito simplificada, poderíamos situar os países da região no *continuum* guerreiro-policial da seguinte forma:

Figura 9.1 – Continuum Guerreiro-Policial na América do Sul.

O modelo “guerreiro” parece se aplicar melhor aos três países mais meridionais do subcontinente: Chile, Argentina e Uruguai. Para os militares desses países, sua missão parece clara e envolve, basicamente, ameaças externas-estatais-militares. No caso chileno, a adoção desse modelo é facilitada pela percepção de que as ameaças tradicionais permanecem iminentes. Nos outros dois casos, o modelo “guerreiro” é defendido pelos governos como uma forma de isolar os militares de questões internas (como forma de se evitar a reedição do envolvimento militar em questões de política interna, a partir dos anos 1980 os governos desses países impuseram um rígido controle civil sobre as estruturas militares). Com o esmaecimento de suas ameaças clássicas, as estruturas militares desses países foram reduzidas a suas capacidades mínimas e se utilizam de missões de paz perpetradas pela ONU para manter seus preparos operacionais.

Enquanto no modelo “guerreiro” a participação dos militares em questões internas é praticamente nula (restringindo-se a ações excepcionais), no modelo “policial” essa participação é a regra para as Forças Armadas. Esse modelo se aplica bem ao caso colombiano.

Excetuando-se o caso do Paraguai, em que se percebe forte atuação dos militares em missões de segurança, o modelo “policial” predomina entre os países andinos. Nestes países, a menor separação entre segurança e defesa se deve, além das conjuntas internas, aos desenhos institucionais adotados. No Equador e na Colômbia, por exemplo, as Forças Armadas em conjunto com as Polícias Nacionais constituem a chamada Força Pública, sendo que, no caso colombiano, a Polícia faz parte do Ministério da Defesa. Na Venezuela, por sua vez, a Guarda Nacional é considerada uma das componentes das Força Armada, junto às forças naval, terrestre e aérea.

É possível relacionar a dificuldade de separação entre missões de natureza policial de missões de defesa a uma citada fragilidade do controle civil entre os países andinos (DIAMINT, 2001). Um dado que poderia corroborar com essa ideia é o fato de que, tradicionalmente, os ministros de defesa desses países, especialmente Peru, Equador e Venezuela, têm sido militares, mesmo que na reserva.

O envolvimento dos militares em missões de segurança (modelo “policial”) parece condenado por dois argumentos principais. O primeiro encontra eco entre os governos civis e reflete o estoque de desconfiança que ainda predomina na relação entre civis e militares. A ideia que fundamenta tal argumentação reside no fato de que o envolvimento dos militares em questões internas poderia provocar uma espécie de reedição da Doutrina de Segurança Nacional, para os quais esta não traz boas recordações, constituindo-se numa ameaça em potencial ao regime democrático²²⁸. Nesse sentido, é interessante observar que a aceitação da participação dos militares em missões de segurança parece obedecer a uma relação inversamente proporcional às cicatrizes deixadas pela participação dos militares nos governos de seus países.

O segundo argumento contrário à participação dos militares em missões de segurança tem origem no próprio discurso militar e se fundamenta na recusa a uma suposta proposta norte-

²²⁸Estudando o caso brasileiro, Paulo Kuhlmann (KUHLMANN, 2007: 84) afirma que “a negação do uso das forças armadas no ambiente interno segue o corolário de que, por já terem as forças armadas feito uso de forma desmesurada e descontrolada durante o período autoritário, esse uso freqüente possibilita a atuação autônoma, o abuso quanto aos direitos humanos e, no limite, a retomada do aparelho de Estado pelo estamento militar. Portanto, seria uma ameaça ao regime democrático de um país”.

americana²²⁹ de transformar as Forças Armadas da região numa espécie de “polícias hemisféricas”.

De qualquer forma, parece consenso entre os militares da região a necessidade de se pensar em reestruturação das Forças Armadas diante de novos cenários geopolíticos. Essas reestruturações passam necessariamente pelo reaparelhamento das estruturas militares, o que atende a dois apelos principais: ampliação das capacidades diante de “ameaças percebidas” – discurso predominante em países andinos e amazônicos – e superação da defasagem atual do material bélico utilizado – discurso predominante no Cone Sul (VILLA, 2008: 23-4).

9.2 PERCEPÇÕES E CARÁTER MUTÁVEL DAS IDENTIDADES

Retornaremos aqui a um aspecto teórico estudado no primeiro capítulo e que nos parece central para o presente estudo. Trata-se do caráter mutável das identidades dos agentes políticos, o que torna plausível a possibilidade de se cogitar mudança do padrão cultural que envolve a relação entre Estados soberanos (de inimizade para amizade, e vice-versa). Considerando-se a perspectiva construtivista segundo a qual “as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo” (ADLER, 1999: 208-9), nos propomos a testar nesta seção a possibilidade de mudança na mentalidade dos agentes de defesa, tendo em vista as alterações geopolíticas ocorridas ao longo das últimas décadas na região.

No contexto sul-americano, ora estudado, quatro eventos parecem mais relevantes para se pensar o processo de construção (ou reconstrução) das identidades militares na região: a) a redemocratização em boa parte dos países sul-americanos em meados dos anos 1980; b) o processo de cooperação e integração regional; c) a ampliação de ameaças transnacionais; e d) o aumento considerável de missões de paz a cargo da ONU, o que tem feito com que aspectos humanitários estejam sendo incorporados às doutrinas militares.

Para testar essa hipótese, serão consideradas as percepções de oficiais brasileiros em três diferentes níveis geracionais (ao iniciarem suas carreiras, na Escola Preparatória de Cadetes do Exército – EsPCEx; como oficiais intermediários, na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais – EsAO; e como oficiais superiores, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME). Para cada um desses grupos foi aplicado o mesmo questionário, considerando-se duas variáveis: identidade regional e modelo de força. Para cada variável havia dez questões. Essas

²²⁹“Na verdade, no estudo com relação às novas ameaças, segue-se também um corolário de que as novas ameaças, como um todo, são de interesse dos Estados Unidos” (KUHLMANN, 2007: 84)

questões foram formuladas de tal maneira que a opção escolhida pelo respondente (concordo, concordo parcialmente, discordo parcialmente ou discordo) contribuisse para indicar uma posição correspondente em um *continuum*, cujos extremos eram representados por modelos ideais²³⁰. Assim, em relação à variável *identidade regional*, os extremos são representados pelas possibilidades “nacionalista” (ausência total de confiança) e “regionalista” (confiança total). Para a variável modelo de força, os extremos correspondiam a “guerreiro” (modelo tradicional – estruturado para enfrentar combates clássicos, no qual a ameaça é uma força convencional – externa – estatal – militar) e “policial” (voltado para combates de baixa intensidade, onde o inimigo principal é uma força irregular – não-governamental).

O cruzamento entre essas duas variáveis (Nacional – Regional; Guerreiro – Policial) nos fornece um plano cartesiano sobre o qual, a partir de dados quantitativos, torna-se possível plotar a situação de cada respondente, conforme esquema seguinte:

Figura 9.2 – Grau de identidade regional x modelo de Força

Pelo cruzamento dessas duas variáveis, desejam-se testar duas hipótese secundárias. A primeira hipótese refere-se ao estabelecimento de uma relação entre as variáveis “grau de identidade regional” e “modelo de força”, sugerindo que o maior grau da primeira estaria diretamente relacionado à opção por modelos de força voltados para missões de baixa intensidade, e vice-versa. Esperava-se, portanto, que a tendência cooperativa correspondesse à migração do quadrante inferior esquerdo para o quadrante superior direito (fig. 9.3).

²³⁰As sentenças de 1 a 10 correspondiam à variável “identidade regional”. A concordância em relação às sentenças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 10 e a discordância em relação às sentenças 8 e 9 somavam positivamente, aproximando o respondente do tipo ideal “regionalista”, e vice-versa. As sentenças de 11 a 20 correspondiam à variável “modelo de força”. A concordância com essas sentenças (exceto a sentença 19) correspondia à soma positiva, o que aproximava o respondente do modelo ideal “policial”.

Figura 9.3 – Quadrantes do “mapa da mentalidade militar”.

A ideia central era a de que a ampliação de ameaças de segurança (de natureza policial) em detrimento de ameaças clássicas de defesa (esmaecimento de conflitos territoriais, por exemplo) pudesse contribuir para a cooperação regional, uma vez que o componente principal dessas novas ameaças é o seu caráter transnacional, que, como tal, parece exigir soluções compartilhadas entre os países. Nesse sentido, ao deixar de ter como referência um outro Estado, a relevância dada às ameaças de caráter transnacional tenderia a se constituir em fator favorável para a percepção de necessidade de integração regional. Dessa forma, à medida que os Exércitos passassem a se preocupar mais com o inimigo irregular (vetores não governamentais), a possibilidade de cooperação entre os países da região tenderia a ser maior.

A segunda hipótese se refere ao caráter geracional e tem por origem a seguinte questão: haveria uma tendência entre as gerações mais novas de se aceitar em propostas cooperativas? A ideia que perpassa essa suposição é a de que os processos de democratização e cooperação regional caminham lado a lado na região, e como as novas gerações foram socializadas em um ambiente democrático, a probabilidade de se aceitar a ideia de cooperação regional seria maior. Assim, as proposições relativas à cooperação regional seriam mais aceitas pelas gerações mais novas. Esperava-se, assim, que houvesse uma tendência dos universos de menor faixa etária a se localizar em coordenadas situadas mais à direita, e vice-versa.

9.2.1 O “mapa da mentalidade militar” no Brasil

Os dados coletados a partir da aplicação de questionários em três diferentes escolas militares no Brasil nos permitiram elaborar, por meio da utilização da escala somatória de Likert²³¹, um gráfico cartesiano que denominamos “mapa da mentalidade militar”. Trata-se de uma tentativa de se plotar em um gráfico cartesiano a tendência manifestada pelo respondente em relação à cooperação regional e à participação dos militares em missões de segurança.

Ao todo foram consultados: 120 alunos da ECEME, 180 da EsAO e 186 da EsPCEEx. O resultado tabulado em relação a cada sentença se encontra no Anexo F, G e H.

Os gráficos seguintes referem-se à situação de todos os respondentes em cada uma das amostragens utilizadas: ECEME, EsAO e EsPCEEx, respectivamente. No gráfico, cada ponto corresponde a um respondente.

Figura 9.4 – ECEME - “Mapa da mentalidade militar”

²³¹O anexo D informa detalhes sobre a escala de Likert e sobre a confecção do gráfico.

Figura 9.5 – EsAO - “Mapa da mentalidade militar”

Figura 9.6 – EsPCEEx - “Mapa da mentalidade militar”

Os dados nos permitem concluir que parece não haver uma relação direta entre “modelo de força” (“Guerreiro” ou “Policial”) e “grau de identidade” (“Regionalista” ou “Nacionalista”), pois, apesar da maioria ter se situado no quadrante “policial”, uma parcela considerável (no caso da ECEME e da EsAO, a maioria) localizou-se no quadrante “nacionalista”. Nossa hipótese

inicial era a de que haveria uma tendência à aproximação entre as variáveis “Guerreiro-Nacional” (quadrante inferior esquerdo) e “Policial-Regional” (quadrante superior direito), o que não ficou comprovado.

Com relação ao grau de identidade regional, porém, há de fato uma correspondência entre faixa etária (questão geracional) e tendência à cooperação regional. Dentre os universos consultados, os alunos da EsPCEEx (que possuem a menor faixa etária – 18 anos em média)²³² foram os que mais concordaram com proposições favoráveis à integração regional, seguidos pelos anos da EsAO (faixa etária intermediária). Os alunos da ECEME apresentaram as menores médias em relação à variável cooperação regional, conforme o gráfico abaixo.

Figura 9.7 – “Mapa da mentalidade militar”: comparativo dos valores médios.

Pode-se inferir que os mais jovens mostram-se mais favoráveis à possibilidade de avanço na cooperação regional. Isso fica mais claro quando analisamos as médias de cada universo para a primeira proposição do questionário: “A tendência atual da geopolítica sul-americana aponta para um avanço no processo de integração regional” (Anexo III, questões 1). Enquanto nos universos ECEME e EsAO o percentual de concordância da amostra foi de 61,7% e 63,9%, respectivamente, entre os alunos da EsPCEEx o percentual foi de 83,3%.

²³²As demais médias etárias são aproximadamente as seguintes: EsAO (30 anos) e ECEME (40 anos).

É possível fazer objeção a esse argumento defendendo-se a ideia de que os “elementos cooperativos” manifestados pelas gerações mais novas corresponderiam de fato ao menor grau de socialização destes em relação os militares mais antigos. O argumento é interessante, mas também não invalida de forma contundente a conclusão anterior, fato esse que exige pesquisas complementares e não se constitui objetivo central nesta pesquisa.

9.2.2 “Grupo-controle”

Como forma de se criar um parâmetro para a análise das respostas dos participantes, o mesmo questionário utilizado nas escolas militares brasileiras (Anexo C) foi aplicado a um grupo de estudantes²³³ de Relações Internacionais da Universidade Estadual de São Paulo (Unesp-Franca). O resultado da escala somatória corresponde ao gráfico 9.8.

Figura 9.8 – “Mapa da mentalidade” - Unesp

De uma forma geral, os alunos de Relações Internacionais se situaram de forma majoritária no quadrante “regional-policia”. O avanço desse grupo (civis) em relação ao tipo mais “regionalista” nos impele a concluir que o maior conservadorismo demonstrado pelos militares (especialmente os de maiores postos) possui relação direta com o “primado nacional” que molda a mentalidade militar e que, a partir de uma postura fortemente realista, tende a enxergar nos vizinhos uma ameaça em potencial.

²³³Participaram 76 respondentes. O resultado tabulado em relação a cada sentença se encontra no Anexo I.

A situação média dos diferentes grupos respondentes em relação às variáveis consultadas é melhor visualizada no quadro a seguir, que apresenta a localização do ponto médio de cada grupo pesquisado.

Quadro 9.2 – Médias dos “mapas de mentalidade”

Observa-se que, apesar de todos se localizarem no quadrante “policial”, os grupos “ECEME” e “EsAO” se localizam no quadrante “nacional”, enquanto os grupos “EsPCEEx” se situam no quadrante “regional”. Além da tendência já observada anteriormente de que, quanto menor a faixa etária, maior é a adesão ao “regionalismo”, observa-se que, entre os civis (Unesp), esse grau de regionalismo é ainda maior (4,51, na média). Essa tendência parece confirmada pela resposta à primeira sentença do questionário: “A tendência atual da geopolítica sul-americana aponta para um avanço no processo de integração regional?” (Anexo C, questões 1). Enquanto o

percentual médio de concordância dos grupos ECEME, EsAO e EsPCEEx foi de 61,7%, 63,9% e 83,3%, respectivamente, entre os alunos da Unesp o percentual foi de 85,53%

9.3 CONCLUSÃO

De acordo com os dados apurados entre os militares da região, existe uma diversidade muito grande de percepções sobre o significado de ameaça entre os países sul-americanos. Só essa constatação já bastaria para tornar complexo um processo de integração regional sob uma perspectiva militar na América do Sul. A grande variedade de ameaças percebidas (ameaças “clássicas”, “internas”, “transnacionais”, “extrarregionais” etc), em diferentes graus de intensidade, dificulta o estabelecimento de prioridades e, conseqüentemente, inviabiliza a adoção de uma doutrina conjunta ou de um modelo de força adequado para os países da região.

Diante do exposto, constata-se que há entre os militares da região diferentes modelos de “regionalismo”, com diferentes finalidades para os processos de cooperação e integração regional. Os modelos variam desde um Complexo Regional de Segurança “padrão”, em que a polaridade regional é definida em termos de potências regionais, até propostas mais ousadas de um modelo de união política, nos moldes do que Deutsch chamava de Comunidade de Segurança Amalgamada. Há também os que enxergam nesses processos uma possibilidade de se avançar na solução conjunta para problemas compartilhados de segurança, especialmente em áreas de fronteira. Há, também, por motivos diversos, olhares céticos sobre a cooperação regional, o que parece ser mais evidente entre os militares chilenos, uruguaios e colombianos.

Isso não significa afirmar que a cooperação regional está condenada ao fracasso. Vista a partir de uma perspectiva construtivista, parece haver sinais de que mudanças no padrão cultural que envolve a relação entre países da região possam repercutir positivamente na forma como esse processo é percebido, o que tende a alterar as identidades desses agentes políticos.

Sob tal perspectiva, parece lícito afirmar que alterações geopolíticas ocorridas ao longo das últimas décadas na região podem contribuir para diluir estoques de desconfiança acumulados em épocas não tão distantes. Isso não quer dizer que outros eventos não possam também provocar novos receios e o surgimento de identidades negativas. Há também sinais nesse sentido. O mais importante, porém, para a análise do presente estudo é que as identidades são um fenômeno dinâmico, que tendem a se moldar de acordo com a experiência perceptiva acumulada.

Lamentamos a ausência de métodos que nos permitam “mapear” de forma precisa elementos subjetivos como percepções, preferências e identidades. Assumimos aqui a fragilidade dos instrumentos estatísticos adotados. Reconhecemos que, ao tomar arbitrariamente

como positiva ou negativa cada sentença em relação ao avanço ou recuo da cooperação regional, poderemos ter cometido falhas.

De qualquer forma, gostaríamos de realçar o caráter mais interpretativo e menos positivista do presente trabalho. Nessa condição, consideramos interessantes os dados que sugerem haver entre os militares uma relação entre faixa etária dos respondentes (questão geracional) e a percepção que se tem sobre o processo de cooperação regional. Destacamos, por fim, os dados que nos permitem observar que, quando comparado ao grupo de respondentes civis, o comportamento dos militares sobre a cooperação regional é mais conservadora, o que pode ser explicado pelo caráter mais nacionalista que modela a mentalidade militar e que, como tal, tende a enxergar as relações entre Estados Nacionais de maneira mais conspirativa.

CONCLUSÃO

A análise dos dados expostos no presente trabalho nos mostra ser a América do Sul uma região historicamente marcada por um paradoxo central: estabilidade externa e instabilidade interna. Tal peculiaridade regional torna instigante o estudo das relações internacionais entre os países sul-americanos, pois ao mesmo tempo em que há sinais favoráveis ao desenvolvimento de uma arquitetura regional de defesa e segurança, persistem problemas que tendem a dificultar tal proposta. Notadamente, a América do Sul tem se destacado como uma das regiões mais estáveis do mundo. Alguns dados corroboram essa classificação, como o fato da região possuir gastos com defesa relativamente muito baixos, ser uma zona livre de armas químicas e nucleares e não registrar guerras convencionais em seu território há quase um século. A explicação para tal “anomalia” no Sistema Internacional envolve diferentes fatores, variando entre explicações “realistas” (posição periférica, hegemonia norte-americana, reduzida capacidade militar, prioridade dada ao “inimigo interno” etc) até explicações de cunho “ideacional”, como o fato da região possuir uma cultura que compartilha determinados valores e normas internacionais, como a “sacralização” do princípio da não-intervenção, por exemplo, o que credenciaria a região como uma “sociedade de Estados”.

As características gerais aqui apresentadas sobre a América do Sul, notadamente marcadas pela ausência de guerras, de um lado, e elevados índices de violência social, de outro, sofrem variações ao longo do espaço sul-americano. De forma geral, a América do Sul pode ser dividida em duas grandes esferas, com características geopolíticas bastante diversas. A primeira esfera corresponde aos países do Cone Sul e é caracterizada pela relativa estabilidade política e aproximação estratégica entre seus atores centrais: Brasil-Argentina e Argentina-Chile. A outra esfera envolve países andinos e amazônicos e constitui o chamado “arco da instabilidade”, onde problemas tradicionais (antigas tensões geopolíticas potencializadas pela influência norte-americana) coexistem com um conjunto de “novas” ameaças. Diferentemente da primeira esfera, onde as mudanças geopolíticas têm contribuído para a redução dos gastos com defesas ao longo das duas últimas décadas, entre os países que compõem a segunda esfera (especialmente os andinos), o grau de desconfiança mútua permanece alto, enquanto os gastos com defesa são crescentes.

Nesse ambiente regional, os exércitos nacionais jogam um papel fundamental. Nele, os militares constituem agentes “securitizadores” historicamente privilegiados. Na América do Sul, a história de formação dos Estados nacionais possui forte relação com a história de seus exércitos, a ponto dos militares se autoidentificarem como a própria “encarnação da pátria”. Tais

aspectos têm credenciado os militares como atores centrais na elaboração da “grande estratégia”, o que inclui elementos da política externa. Mesmo após a transição democrática, os militares preservam uma considerável capacidade de autonomia “autárquica”. Em boa medida isso se deve ao “capital cognitivo” que os militares mantêm sobre o tema *defesa* na região.

Ao considerar os agentes de defesa como atores de destaque no processo de integração regional, ganha relevância a análise das percepções militares. À primeira vista, a possibilidade de uma “diplomacia militar” torna-se inviável, afinal, como sugere o realismo clássico, as relações entre atores estatais tendem a ser pautadas por elementos de hipocrisia. Alguns traços da mentalidade militar, como o primado nacional, a cultura do sigilo e o conservadorismo, poderiam servir de óbice às tentativas de ações cooperativas. Neste caso, o avanço da cooperação em defesa dependeria da ampliação do controle civil nos moldes democráticos, o que tenderia a tornar os processos mais transparentes. Não se deve, entretanto, desprezar o fato de que os militares compartilham um conjunto de valores comuns, gerador de sentimentos de camaradagem e de pertença, que tende a facilitar as negociações entre Estados-Maiores.

Os dados da pesquisa nos revelam que, de um modo geral, a percepção dos militares da região sobre o processo de cooperação e integração regional é positiva. Há porém elementos de ceticismo que se fundamentam no fato de se reconhecer que há na região diversas percepções sobre ameaças prioritárias e diferentes arranjos institucionais de defesa e segurança, ao mesmo tempo em que persistem antigas desconfianças geopolíticas. As diferentes soluções institucionais encontradas pelos países da região para enfrentar as chamadas “novas ameaças”, por exemplo, o que pressupõe a separação (ou não) entre missões de defesa e de segurança, se constituem por si só em óbice ao desenvolvimento de uma identidade regional de defesa.

Ao iniciar o presente trabalho, estabelecemos uma hipótese segundo a qual a ampliação das chamadas “novas ameaças” poderia contribuir positivamente para o avanço de políticas cooperativas de defesa e segurança na região. Partimos do pressuposto segundo o qual, ao por foco no inimigo “irregular”, poderia haver um esmaecimento das percepções clássicas que tendem a enxergar em todo vizinho um “inimigo em potencial”. Os dados apurados refutam essa hipótese. A situação andina parece emblemática: apesar de terem focado suas preocupações militares em “missões de segurança”, as relações entre os países andinos se tornaram mais desgastadas, em boa medida devido ao compartilhamento de ameaças transnacionais. A relação entre Colômbia e Equador nos parece um bom exemplo.

Nosso entendimento é de que o avanço na cooperação em questões de segurança se dará de forma mais efetiva à medida que as ações cooperativas passem a ser geridas pelas agências de

segurança (polícias nacionais, gendarmerias etc), justo porque tais “burocracias” não são tão fortemente marcadas pelo “primado nacional” como são as forças militares, segundo Huntington. Nesse sentido, ao não serem tão impregnadas de simbolismo nacional, as agências de segurança estariam mais aptas a avançar em políticas cooperativas de segurança que, em alguns casos, exigiriam medidas de *persecución caliente*, acordo permitindo que forças policiais, em caso de perseguição a criminosos, possam cruzar fronteiras e adentrar em territórios de um país vizinho.

Sob uma ótica militar, o estabelecimento de um arranjo comum de defesa e segurança para o conjunto da região torna-se complexo, pois, de acordo com os dados apurados entre os militares da região, além das diversidades de percepções já citadas (prioridade das ameaças, modelo de força etc), existem diferentes ideias sobre o modelo viável de “regionalismo” a ser adotado em caso de integração regional, baseados em interesses nacionais. Entre os países andinos, a perspectiva de cooperação regional é mais confusa: se por um lado existe a desconfiança com relação aos vizinhos, por outro existe a necessidade de se apoiar na capacidade desses mesmos vizinhos para bem cumprir a missão. Mais do que em qualquer outra parte, é nessa porção da América do Sul onde o paradoxo dissuasão – cooperação se apresenta com mais intensidade.

O quadro regional é, portanto, complexo. Se por um lado os militares não aceitam abrir mão de uma postura dissuasiva, como mecanismo soberano para a garantia dos interesses nacionais, o que sugere um tratamento clássico dos temas de defesa nacional, por outro lado, a vulnerabilidade desses Estados e os problemas por eles compartilhados sugerem a necessidade de soluções conjuntas, como a adoção de medidas cooperativas no combate as “novas ameaças” de natureza transnacional, por exemplo.

O fenômeno de transbordamento de problemas internos entre países da região constitui fator de insegurança e tende a se ampliar, como consequência da proliferação de redes de comunicações e transportes que tornam mais porosas as fronteiras e mais fluidos os territórios. Em um ambiente marcado pela interdependência, problemas compartilhados sugerem soluções conjuntas. Avançar na construção de um arranjo regional, porém, pressupõe, em algum nível, o envolvimento em questões de natureza interna: definição de ameaça, escolha da doutrina e do modelo de força, sigilo de informações estratégicas, definição de “inimigos” etc. Nesse sentido, um dos grandes obstáculos ao avanço da integração regional na América do Sul parece ter caráter ideacional. Trata-se da “sacralização” do princípio da não-intervenção que tem pautado o

comportamento dos atores estatais na região e que, muitas vezes, tem sido apontado como uma das causas da ausência de guerra no subcontinente.

Isso nos faz concluir sobre a importância do papel das ideias na modelagem da identidade e seu impacto na definição dos interesses dos militares como atores securitizadores e agentes de política externa. Considerando-se o fato de que nas Relações Internacionais as preferências dos atores não estão dadas, mas se constroem intersubjetivamente, pode-se concluir que, entre os países do Cone Sul, as alterações geopolíticas ocorridas ao longo das últimas décadas contribuíram para diluir estoques de desconfiança entre os militares da região, implicando em mudanças nas identidades desses agentes políticos e repercutindo positivamente na forma como os militares percebem o processo de cooperação e integração regional. Entre os países andinos a sorte não foi a mesma.

Os dados relativos aos países do Cone Sul, entretanto, não nos permitem afirmar que estão dadas as condições para a formação de uma comunidade de segurança regional. Como visto no início desse trabalho, identidades constituem um fenômeno dinâmico, que tendem a se moldar de acordo com a experiência perceptiva acumulada. Somente a natureza dos eventos vindouros poderá confirmar ou refutar tal hipótese. O que nos parece claro, entretanto, é o papel de destaque que os militares continuarão tendo como atores da política externa por um lado, e por outro a ampliação dos problemas de segurança compartilhados entre os países da região. Sob tais circunstâncias, o dilema entre posturas cooperativas ou dissuasivas só tenderá a aumentar.

REFERÊNCIAS

LIVROS E CAPÍTULOS DE LIVROS

- ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. **Security Communities**. Nova York: Cambridge University Press, 1998.
- ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. Harper Collins Publishers, 1971.
- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. 2ª ed. Brasília: Editora UNB, 1982.
- ATKINSON, Rita L. et alli. **Introdução à psicologia de Hilgard**. 13ª. ed. Porto Alegre: ARTMED, 2002. 790 p.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. . Prefácio de **Brasil, Argentina e Estados Unidos - Conflito e Integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BIGO, Didier. **The Möbbius of Internal and External Security**. In: Mathirs, Albert at. L (eds.). **Identities Borders Orders**. Minneapolis and London: University Press of Minnesota, 2001.
- BRANDÃO, Helena H. Nagamine. **Introdução à Análise do Discurso**. 7ª ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.
- BULL. Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Tradução de Sérgio Bath. 1ª ed. Brasília, Universidade de Brasília, 2002. 361 p.
- BUSTAMANTE, Fernando. **Las FFAA ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo**. In: DIAMINT, Rut (Ed.). **Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999. pp. 339-362.
- BUZAN, Barry. **People, States and Fear: An Agenda for Security Studies in the Post-Cold War Era**. Londres: Wheatsheaf, 1991.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998. 91 pp.
- CASTRO, Celso (Org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- CHIRICO, Selva López. **Las FFAA uruguayas em la demcoracia pos-dictatorial: notas sobre misión y estrategias políticas**. In: DIAMINT, Rut (Ed.). **Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999. PP. 265-297.
- COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Forense-universitária. 1976. .

- COSTA, Wanderley Messias. **Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- COUTO E SILVA, Golbery. **Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo e Geopolítica do Brasil**. Livraria José Olympio Editora. Rio de Janeiro, 1981.
- DEUTSCH, K. W. et alli. **Integración y Formación de Comunidades Políticas**. Buenos Aires: INTAL, 1966.
- _____. **Análise das relações internacionais**. 2ª ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- DIAMINT, Rut (Ed.). **Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas**. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999.
- _____. **Democracia y Seguridad en América Latina**. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 2001.
- FLORES, Mário César. **Bases para uma política militar**. Campinas: Unicamp, 1992.
- _____. **Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional**. São Paulo: É Realizações, 2003.
- GEORGE, P. et alli. **A Geografia Ativa**. 4ª ed. São Paulo: DIFEL, 1975.
- GIDDENS, Anthony. **Estruturalismo, pós-estruturalismo e produção da cultura**. In Anthony Giddens. Teoria social hoje. São Paulo, UNESP, 1999, pp 281-320.
- _____. **O Estado-Nação e a Violência: Segundo Volume de Uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico**. Tradução de Beatriz Guimarães. São Paulo, USP, 2001. pp. 374.
- GOFFMANN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- HAY, Colin. **Structure and Agency**. In David Marsh e Gerry Stoker (eds.). Theory and Methods in political science. London, 1ª ed, Macmillan Press, 1995, pp. 189-206.
- HERZ, John. **Idealist Internationalism and the Security Dilemma**. In: World Politics, Vol. 2, Nr. 2, Janeiro 1950, pp.157-180.
- HOLSTI, K. J. **The State, War, and the State of War**. New York: Cambridge University Press, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares**. Biblioteca do Exército. Rio de Janeiro, 1996.
- _____. **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. pp. 3-11.
- HURRELL, Andrew. **An emerging security community in South America?**, In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael. Security Communities. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

- IGLESIAS, Carlos Basombrío. **Militares y democracia em la América Latina de los '90 (una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación).** In: DIAMINT, Rut (Ed.). Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999. pp. 105-162.
- JANOWITZ, Morris. **O soldado profissional.** São Paulo: GRD, 1967.
- JERVIS, Robert. **Perceptions and Misperceptions in International Politics.** Princeton: Princeton University Press, 1976.
- KACOWICZ, Arie M. **The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001.** Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2005.
- LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia.** São Paulo: Edusp, 1999.
- MARTIN, Félix E. **Os militares e a paz regional na América do Sul, 1935-1995.** In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; MATHIAS, Suzeley Kalil (Org.). Entre votos e botas: as forças armadas no labirinto latino-americano do novo milênio. França, SP: Ed. Unesp, 2001. pp. 73-92.
- MARTIN, André Roberto. **Fronteiras e Nações.** 4ª ed. Coleção Repensando a Geografia. São Paulo: Contexto, 1998.
- MARTINS FILHO, João R. **As Forças Armadas brasileiras e o Plano Colômbia.** In: CASTRO, Celso (Org.). Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro, FGV, 2006. Pp. 13-29.
- MATHIAS, Suzeley Kalil. **Pensamiento y papel de los militares en América Latina en el umbral del siglo XXI.** In: DIAMINT, Rut (Ed.). Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999. pp. 163-191.
- MEDEIROS FILHO, Oscar. **Geografia política sul-americana e percepções das agências de defesa.** In: D Araújo, Maria Celina Soares; Soares, Samuel Alves; Svartman, Eduardo. (Org.). Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas II Encontro da ABED. Campinas: Mercado das Letras, 2009.
- MESSARI, Nizar. **Segurança no pós-Guerra Fria: o papel das instituições.** In: ESTEVEZ, Paulo Luiz (Org.). Instituições Internacionais: Segurança, Comércio e Integração. Belo Horizonte: Editora da PUC-Minas, 2002.
- NYE Jr, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história.** Lisboa, Gradiva, 2002
- O'DONNELL, G. **Democracia delegativa?** Novos Estudos, São Paulo, n. 31, 1991. pp. 25 – 40.
- PINTO COELHO, Pedro Motta. **Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.
- PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; SILVA, R. Doring da (Orgs). **Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil.** Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

- RATTENBACH, Benjamin. **El sistema social-militar en la sociedad moderna**. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1972.
- ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI, 2002. 336 p.
- ROSPIGLIOSI, Fernando. **Política y autoritarismo: las Fuerzas Armadas peruanas em la década de 1990**. In: DIAMINT, Rut (Ed.). Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires, Argentina, Universidad Torcuato di Tella, 1999. pp. 433-466.
- ROUQUIÉ, Alain. **O Estado Militar Na América Latina**. Tradução Leda Rita Cintra Ferraz. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1984.
- RUSSELL, Roberto e TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SANCHES, Inaiê. **Para Entender a Internacionalização da Economia**. São Paulo, SENAC, 1988.
- SAINT-PIERRE, Héctor. **Defensa y Seguridad**. In: Donadio, Marcela: Atlas Comparativo de Defesa na América Latina 2008. Buenos Aires : Ser en el 2000, 2008. pp. 59-62.
- SOARES, Samuel Alves. **A autonomia das Forças Armadas no Sistema Político Brasileiro de 1974 a 1999**. São Paulo, Ed. UNESP, 2006.
- STEPAN, Alfred. **Os militares na política**. Rio de Janeiro, Artenova, 1975.
- TRAVASSOS, Mario. **Projeção Continental do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a Pesquisa Qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.
- WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ARTIGOS PUBLICADOS

- ADLER, Emanuel. **O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais**. Tradução de Clarice Cohn. In Revista Lua Nova, nr 47, 1999. pp. 201-246.
- ALMEIDA, Carlos W. Leite de. **Gastos Reservados**. In Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina (Edição 2008). Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Pp. 50-52. Disponível em <http://www.resdal.org/libros/Archivo/atlas-libros.htm> (acessado em 02/07/2008).

- ALSINA JR, João Paulo Soares. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso.** Revista Brasileira de Política Internacional, julho-dezembro, vol. 46, Nr 002. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.
- ARAUJO, F. E.; OKAMURA, A. K. A **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: suas implicações para a segurança e defesa da Amazônia brasileira.** Rio de Janeiro, ECEME: 2008.
- BARTOLOMÉ. Mariano César. **Las Furezas Armadas Latinoamericanas: Una heterogeneidad poco conocida.** Security and Defense Studies Review. Vol. 8. Summer 2008. Pp. 22-46.
- BENVINDO, Walter Ribeiro. **Sistema Coletivo de Defesa do Mercosul: a quem interessa?** Brasília, 2007. CD Rom, 43 KB.
- CAVAGNARI, Geraldo. **América do Sul: alguns subsídios para a definição da segurança nacional.** Revista Premissas. Campinas, Unicamp, 1994.
- COELHO, Edmundo Campos. **A ordem das prioridades: função das Forças Armadas ou Política Estratégica?** In Política e Estratégia. Vol. V, Nr 2, abr-jun 1987. pp. 224-234.
- CORREIA NETO, Jonas de Moraes. **Integração Brasil-Argentina.** A Defesa Nacional. Nr 763, jan/mar 1994. pp. 110-114.
- COVARRUBIAS, Jaime García. **A transformação da defesa nos EUA e sua aplicação na América Latina.** In: Military Review. – Kansas: Maio-Junho 2005, pp. 80-86.
- _____. **Os três pilares de uma transformação militar.** In: Military Review. – Kansas: Novembro – Dezembro 2007, pp. 16-24.
- DESCH, M. **Threat Environments and Military Missions.** In DIAMOND, L. E PLATTNER, M. F. (org.). Civil Military reations and Democracy. Baltimore: John Hopkins Universiry, 1996. pp. 12 – 29
- EMERICH, Davi. **Os pelotões especiais de fronteira.** Agência Senado, 02/06/2006. Disponível em www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=56607&codAplicativo=2 (Acessado em 01/05/07).
- FIGUEIREDO FILHO, Euclides de Oliveira (Cmt da ESG). **A Segurança Nacional e as Forças Armadas.** Revista da Escola Superior de Guerra. Ano II, Vol. II, Nr 6. Rio de Janeiro: ESG, 1985. pp. 9 – 26.
- GAITÁN, Guillermo Pacheco. **Los Ministerios de Defensa en las Americas: el tiempo de la transformación.** Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2007. Disponível em <http://www.resdal.org/ministerios/metodologia-ministerios-resdal.pdf> (acesso em 01 de abril de 2009).
- GOES MONTEIRO. **A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército.** Rio de Janeiro, Adersen, 1934.
- GUTIÉRREZ, Carlos. **Concepto de seguridad: Más que fronteras, un tema de supervivencia global.** Revista Estudios Políticos e Militares. Centro de Estudios Estratégicos – Universidad Arcisaño 1 - número 2, 2001. pp. 5-34

- LIMA, Maria Regina Soares; SANTOS, Fabiano. **O Congresso e a Política de Comércio Exterior**. Lua Nova, Nr 52, 2001, pp. 121 – 150.
- MAHONEY, James. **Path Dependence in Historical Sociology**. Theory and Society, Vol. 29, No. 4. 2000, pp. 507-548
- MARCH, James; OLSEN, Johan P. **The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life**. American Political Science Review, 78, 1984. pp. 734-759.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **Perspectivas do Estudo das Relações Internacionais no Brasil**. Coleção Primeira Versão, Nr 80. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1999.
- _____. **A Segurança Regional no Contexto do Mercosul**. Coleção Primeira Versão, Nr 89. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2000a.
- _____. **A política de Defesa brasileira e a Segurança Regional**. Coleção Primeira Versão, Nr 91. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2000b.
- MOREIRA, F. K. **Processo Decisório e Percepção de Ameaça: abordagem teórica**. Security and Defense Studies Review, v. 6, n. 1, 2006.
- NASCIMENTO, Paulo Roberto Laraburu (Cel). **Os Cenários EB/2022 e a criação do Conselho Sul-americano de Defesa**. Centro de Estudos Estratégicos do Estado-Maior do Exército. Brasília, 2008. CD Rom.
- NICOLACI-DA-COSTA, Ana Maria. **O campo da pesquisa qualitativa e o Método de Explicitação do Discurso Subjacente (MEDS)**. *Psicol. Reflex. Crit.*, 2007, vol.20, no.1, p.65-73.
- OKAMURA, A. K.; LIMA, R. N. de Oliveira; ARAUJO, F. E. **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica: Integrar é preciso!** ECEME, 2007. Disponível em www.eceme.ensino.eb.br (acesso em 25 de junho de 2008)
- PION-BERLIN, David. TRINKUNAS, Harold A. **Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America**. Latin American Research Review - Volume 42, Nr 3, 2007, pp. 76-100.
- SAINT-PIERRE, Héctor. **A “Revolução Copernicana” nos estudos da Defesa**. Texto disponível em www.defesa.gov.br/espaco_academico/index.php?page=biblioteca_virtual (02/07/2007)
- _____. **Introdução a análise e formulação de Política de Defesa**. Mimeo, s/d.
- SANTOS, Luiz Carlos de A. **Segurança e Defesa no continente americano**. Revista da Escola Superior de Guerra. Ano III, Nr 7, 1986. pp. 53-60.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. **A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 19 nº. 54 fevereiro/2004. Pp 115 – 129.
- SILVA, Paulo R. Costa. **A integração sul-americana**. Revista da ESG, nº 41, janeiro-dezembro/2002, pp. 184-210.

-
- _____. **Integração Sul-americana**. Revista A Defesa Nacional. Ano XCIII, Nr 809, 2007. pp. 11-29.
- SMITH, Paul J. **Ameaças transnacionais e a sobrevivência do Estado: um papel do militar?** Military Review, 1º Trim 2001, pp. 69-80.
- SOARES, Samuel A. **De autonomías y controles: fuerzas armadas y sistemas político en Brasil (1995 – 2002)**. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad • Año 18 • Nº 3-4, 2004. Pp. 83-113. Disponível em www.fasoc.cl/files/articulo/ART41f6a747e910b.pdf (acesso em 28 de dezembro de 2007).
-
- _____. **As Percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina Sobre a Cooperação em Defesa e Segurança Internacional**. Anais Suplementar do XXIII Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História (Anpuh) – História: Guerra e Paz, realizado em Londrina – PR, entre os dias 17 A 22 de julho de 2005.
-
- _____. **A construção da democracia e traços da mentalidade militar (1985-1993)**. Teoria & Pesquisa, Vol. 46, pp.49-81, Sao Carlos, SP, Brasil, 2006.
- SOARES, Samuel Alves; OLIVEIRA, Leonardo Soares de. **Meios nucleares para a defesa: Vetor de dissuasão ou de cooperação no Cone Sul?** Strategic Evaluation: international journal of Defense & Conflict Analysis, v. 01, p. 284 – 304., 2007.
- SOTOMAYOR, Arturo C.. **Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation**. Latin American Politics & Society, Vol. 46, No. 4. (2004), pp. 29-60.
- SOUZA, Antônio Augusto Vianna de. **Conflitos na América do Sul**. Centro de Estudos Estratégicos do Estado-Maior do Exército. Brasília, 2008.
- TAMBS, Lewis. **Como o Brasil joga o xadrez geopolítico**. Revista A Defesa Nacional. Ano 66, Nr 686. Rio de Janeiro: Ed. Carioca, 1979. pp. 135-148.
- VILLA, Rafael A. D. **Política externa brasileira: capital social e discurso democrático na América do Sul**. Rev. Bras. Ciências Soc. v.21 n.61 São Paulo jun. 2006. pp. 63-89
- VILLA, Rafael A. D. **Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo de gastos militares**. Estudos e Cenários, dez. 2008. Disponível em http://observatorio.iuperj.br/pdfs/8_estudosecenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf (acessado em 21/09/2009).
- WENDT, Alexander. **The Agent-Structure problem in International Relations Theory**. International Organization, Vol. 41, Nr 3 (Summer, 1987). pp. 335-370.
-
- _____. **Anarchy is what states make of it**. International Organization, vol. 46, Spring 1992, p. 391-425.
-
- _____. **Colletive identity formation and the international state**. The American Political Science Review, Vol. 88, Nr 2 (jun 1994). pp. 384-396.

ARTIGOS APRESENTADOS EM ATIVIDADES ACADÊMICAS/INSTITUCIONAIS

AGUILAR, Sérgio L. C. **Políticas de Defesa e Orçamentos Militares no Cone Sul**. Trabalho apresentado no I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa. Universidade Federal de São Carlos, entre os dias 19 e 21 de setembro de 2007.

CORTÊS, George Luiz Coelho. **Cenários Prospectivos Exército Brasileiro/2022**. Texto apresentado pelo Chefe do Centro de Estudos Estratégicos do Exército durante o VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Brasília/DF, 06 a 08 de novembro de 2007.

MARQUES, Adriana A. **Segurança estatal, cultura: estratégica e doutrina militar**. II Encontro Nacional de Estudos de Defesa, Niterói, 15-19 de julho de 2008. (Disponível em <http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page3/page3.html> (Acesso em 31 de outubro de 2008)).

_____. **A Amazônia no pensamento militar sul-americano**. Texto apresentado no III Encontro Nacional da ABED, realizado em Londrina – PR, julho de 2009.

MEDEIROS FILHO, OSCAR. **Conselho de Defesa Sul-Americano: origens, demandas e propósitos**. Texto apresentado no III Encontro Nacional da ABED, realizado em Londrina – PR, julho de 2009.

_____. **Agenda brasileira para uma arquitetura sul-americana de defesa sob uma perspectiva militar**. Texto apresentado no II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” UNESP – UNICAMP – PUC/SP, realizado em São Paulo, novembro de 2009.

MOREIRA, F. K. . **Processo Decisório e Percepção de Ameaça: abordagem teórica**. Security and Defense Studies Review, v. 6, n. 1, 2006.

VIEIRA, Gleuber. **Perspectivas para um futuro sistema de segurança hemisférica**. A. Defesa Nacional, nr 765. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1994. p. 4-13.

_____. **La variable estratégica en el proceso de constitución del MERCOSUR**. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Vol. IX, Nº 2, 1994b. p. 12-19.

VILLA, Rafael A. D. **Brasil: política internacional na América do Sul a partir da temática democrática**. In: IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política Área Relações Internacionais (ABCP). Rio de Janeiro, PUC, 2004b.

VILLA, Rafael A. D.; MEDEIROS FILHO, Oscar. **Agências de Segurança e Defesa na América do Sul: percepções sobre o complexo regional de segurança**. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), julho de 2007.

PALESTRAS PROFERIDAS

BARBOSA, Arnon Lima. **A integração regional da América do Sul como contribuição à paz e à segurança.** Palestra proferida pelo Diretor do Departamento de Política e Estratégia da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais do Ministério da Defesa (DPE/SPEAI/MD) na Escola de Guerra Naval em 19/05/2008.

CEPIK, Marco. **Segurança Nacional e Segurança Humana: problemas conceituais e consequência políticas.** Security and Defense Studies Review. Vol. 1. Spring 2001

MONTEIRO, Raymundo Guarino. **Uma percepção sobre a segurança hemisférica, a defesa do espaço regional e tropas de paz.** Palestra proferida no IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, 17 a 19 de setembro de 2001.

MOREIRA, Valter Pecly. **Aspectos bilaterais e sub-regionais da Segurança e da Defesa: a experiência do Mercosul.** Comissão de Segurança Hemisférica. OEA. 29 de outubro de 2002.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Saudação à ABED.** Discurso de abertura do I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos da Defesa. Universidade Federal de São Carlos, 19.09.2007.

SILVEIRA, Rui Monarca da (Gen). **Segurança e Defesa: a visão do Exército Brasileiro.** Subchefe do Estado-Maior do Exército. Palestra proferida no Ministério da Defesa em 10/09/2003.

SOARES, José A. de Castelo Branco de Macedo. **Fronteiras e Segurança.** Trabalho apresentado no VI Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, realizado na Escola de Guerra Naval, no Rio de Janeiro, em 09/11/2006.

VAZ, Alcides Costa. **Segurança Regional.** Palestra ministrada no I Curso de Extensão - A Defesa Nacional e a Amazônia Brasileira, realizada pelo Ministério da Defesa, em 06/11/06. In www.defesa.gov.br/espaco_academico/index.php?page=biblioteca_virtual (Acessado em 01/03/2007).

VIDIGAL, Armando A. F. **Segurança Regional.** Trabalho apresentado no VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, realizado entre os dias 06 a 08 de novembro de 2007 em Brasília/DF. Disponível em <https://sistema.planalto.gov.br/siseventos/index.html> (Acesso em 03 de janeiro de 2007).

DISSERTAÇÕES E TESES

ABREU, José Alberto da Costa (Cel). **A presença militar dos Estados Unidos na América do Sul.** Monografia apresentada como exigência curricular para obtenção do diploma do curso de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro, ECEME, 2002.

AMARAL, Paulo Sergio Augusto do. **A conferência dos exércitos americanos e as atuais posições do exército brasileiro, no contexto das relações internacionais.** Rio de Janeiro, ECEME, 2004.

- CAMARGO, Pedro. **O papel da circulação na integração econômica e territorial da América do Sul**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1999.
- DOVAL, Eduardo Luis. **Reflexos nos processos de integração regional (MERCOSUL) no âmbito militar**. Rio de JANEIRO, ECEME: 1997. Reservado. Resumo disponível em www.eceme.ensino.eb.br (acesso em 26 de julho de 2009).
- FACIOLI, José Mário. **A integração sul-americana**. Monografia apresentada como exigência curricular para obtenção do diploma do curso de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro, ECEME, 1998.
- FERNANDES, F. B. **As relações civil-militares no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Dissertação de Mestrado. UNB, 2006
- GALASTRI, Leandro de Oliveira. **A missão de observadores militares Equador-Peru – MOMEF (1995-1999) e a participação do Exército Brasileiro**. Dissertação de mestrado. Campinas, Unicamp: 2005.
- KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla. **Exército Brasileiro: estrutura militar e ordenamento político (1984 – 2007)**. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2007.
- MARQUES, Adriana A. **Amazônia: pensamento e presença militar**. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2007.
- MAZZEI, Valdir. **Amazônia sul-americana: um novo espaço de integração**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 1999.
- MEDEIROS FILHO, Oscar. **Cenários geopolíticos e emprego das Forças Armadas na América do Sul**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: USP, 2005.
- MOURA, Claudio Coscia. **Integração Militar do Mercosul**. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2004. 57 p.
- RABELLO, Miguel Angelo Campagnac. **Segurança cooperativa e integração militar no Mercosul: Viabilidade de uma força multinacional permanente**. Rio de Janeiro: ECEME, 2006. 117p.
- RUDZIT, Gunther. **Segurança Nacional e Segurança Cooperativa no Contexto Brasileiro Contemporâneo de Defesa**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2003.
- SAMPAIO, Cristiano Pinto. **Determinación de un órgano regional que permita atender a las necesidades de seguridad y defensa de los países de la región sudamericana**. Santiago, Academia de Guerra do Exército do Chile, 2008.
- VILLA, Rafael A. D. **A Antártida no sistema internacional: Análise das relações entre atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão ambiental**. São Paulo: Editora Hucitec, 2004a. 165 p.

_____. **Quatro teses sobre a política de segurança dos Estados Unidos para a América do Sul**. Tese de Livre-docência. USP, 2007.

DOCUMENTAÇÃO INSTITUCIONAL

ARGENTINA. **Plan Ejército Argentino 2025**. Ejército Argentino, 2007. Disponível in www.ejercito.mil.ar/PEA2025/index.htm (acessado em 01 de maio de 2007).

_____. Lei nº 23.554, **Ley de Defensa Nacional**, 1988.

_____. Lei nº 24.059, **Ley de Seguridad Interior**, 1992.

_____. **Libro Blanco de la Republica Argentina**. Ministerio de Defensa Nacional de Argentina, 1998.

_____. Decreto 727/2006. **Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional**, 2006b.

_____. Decreto 727/2006. **Reglamentación de la Ley de Seguridad Interior**, 2006c.

_____. Decreto 1691/2006. **Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas**, 2006d.

BOLÍVIA. Lei Nº 1.405. **Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación "Comandantes de la Independencia de Bolivia"**, 1992.

_____. **Libro Blanco de Defensa**. Ministerio de Defensa de la Republica de Bolivia, 2004.

_____. **Nueva Constitución Política del Estado**, 2008. Disponível em <http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf> (acesso em 02 de janeiro de 2010).

BRASIL. **Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX)**. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército, 2002.

_____. **Seminário Faixa de Fronteira: Novos Paradigmas**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2004. 108 p.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, Brasília, 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES4.HTM (Acesso em 03/01/08).

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Brasília, 17 de dezembro de 2008.

CHILE. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**. Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2002

COLÔMBIA. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**, 2003.

_____. **Política de Consolidación de la Seguridad Democrática**, 2007.

ECEME. **Análise Comparativa das Políticas de Defesa de Países Sul-americanos**. Centro de Estudos Estratégicos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, ECEME, 2002.

EQUADOR. **Política de la Defensa Nacional del Ecuador**. Ministerio de Defensa Nacional, 2002.

_____. Directiva de Defensa Nacional, 2005. Disponível em <http://www.midena.gov.ec/content/view/248/148/> (acesso em 29 de dezembro de 2009)

_____. Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional, 2006.

_____. Plan Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional, 2007. Disponível em <http://www.midena.gov.ec/images/pdf/planecuador2007/planecuador2007.pdf> (acesso em 21 de dezembro de 2009).

PARAGUAI. Lei Nr N° 1.337. **Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna**, 1999.

PERU. **Libro Blanco de la Defensa Nacional**, 2005.

PNUD (Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento). **Informe sobre desarrollo humano 1994**. Capítulo 2: Nuevas dimensiones de la seguridad humana, pp. 25-52. Disponível em http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf (acesso em 17 de outubro de 2009).

UNASUL (União de Nações Sul-Americanas). **Decisão para o estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-americano**. Cúpula Extraordinária da UNASUL. Costa do Sauípe, Bahia, 16 dezembro 2008.

URUGUAI. **Bases para una Política de Defensa Nacional**. Ministerio de Defensa Nacional, 1999.

VENEZUELA. **Ley Orgánica de Seguridad de la Nación**, 2002.

_____. **Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales**, 2005.

_____. Decreto N° 6.239. **Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana**, 2008.

ANEXO A

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

. DATOS IDENTIFICATIVOS

Nombre: Rango: País: [Ecuador](#)

CONFIANZA MUTUA E IDENTIDAD REGIONAL

Estimado Señor, en su opinión:

1. ¿La tendencia actual de la geopolítica suramericana a punta para un progreso en el proceso de integración regional?

[Resp.:](#)

2. ¿Es viable la creación de un consejo regional de seguridad en Suramérica?

[Resp.:](#)

3. ¿Es viable la creación de una industria bélica regional suramericana?

[Resp.:](#)

4. ¿Es viable la creación, en la región, de una fuerza militar conjunta para empleo en misiones de paz?

[Resp.:](#)

5. ¿Es viable la idea de compartir bases militares en áreas fronterizas entre países vecinos?

[Resp.:](#)

6. ¿Es viable un acuerdo que permita que fuerzas policíacas de países de la región, en caso de persecución a criminales, puedan cruzar fronteras y adentrarse en territorios de países vecinos?

[Resp.:](#)

HIPÓTESIS DE GUERRA Y NATURALEZA DE LAS AMENAZAS

7. ¿La posibilidad actual de guerra entre países suramericanos es prácticamente nula?

[Resp.:](#)

8. ¿Las principales hipótesis de guerra de su país se refieren a conflictos con países de América del Sur?

[Resp.:](#)

9. ¿Las principales amenazas en América del Sur están relacionadas a las disputas territoriales entre países de la región.

[Resp.:](#)

10. Las principales actividades de las Fuerzas Armadas en áreas de frontera se refieren al combate a delitos *transfronteirizos* (tráfico de drogas, crímenes ambientales etc)?

[Resp.:](#)

MISIÓN Y EMPLEO

11. ¿Las principales amenazas en áreas de frontera están relacionadas con la ausencia de Estado y con la proliferación de grupos criminales?

[Resp.:](#)

12. ¿El empleo de las FFAA tiende a enfocarse en conflictos de baja intensidad (policíacas) en lugar de combates convencionales (guerras entre países)?

Resp.:

13. ¿El involucramiento de las FFAA en el combate a la criminalidad tiende a hacerse cada vez mayor?

Resp.:

14. ¿Es viable el involucramiento de las FFAA en operaciones de Seguridad Pública?

Resp.:

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

15. ¿De acuerdo con el actual escenario regional, es preferible fuerzas armadas leves, flexibles y de empleo rápido en lugar de fuerzas numerosas y con gran poder de fuego?

Resp.:

16. ¿Será cada vez más difícil separar misiones de policía (combate al delito) de misiones de fuerzas armadas (combate en guerra)?

Resp.:

17. ¿Actualmente la presencia de policías, en las áreas de frontera, se hace más necesaria que la presencia de militares de las FFAA?

Resp.:

FORMACIÓN Y ENTRETAMIENTO MILITAR

18. ¿La formación del soldado del futuro debe priorizar instrucciones que tengan como foco misiones de baja intensidad, como, por ejemplo, el combate a grupos criminales?

Resp.:

19. ¿Temas como ciudadanía y derechos humanos deben ser parte esencial de los currículos militares?

Resp.:

20. En su opinión, las llamadas "nuevas amenazas" (crímenes transnacionales, terrorismo, etc) deben ser combatidos por:

☐ Fuerzas Armadas ☐ Fuerzas de seguridad (policías, gendarmerías, etc) ☐ Ambas

Resp.:

21. Haga, en orden decreciente, de 1 a 5, la enumeración correspondiente a las amenazas que le parecen más probables en su país:

- ☐ Crímenes transnacionales
☐ Guerra contra a uno de sus vecinos
☐ Desorden (crisis) interna
☐ Guerra contra una gran potencia
☐ Guerrillas (Terrorismo)
☐ _____

Resp.:

22. La relación de su país con los países vecinos tiene sido marcado por la:

País	Muita confiança	Confiança	Pouca confiança	Desconfiança
Colombia	☐	☐	☐	☐
Peru	☐	☐	☐	☐

ANEXO B

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

QUESTIONÁRIO DE PESQUISA

Título do Projeto: Integração Sul-americana e percepções militares

Pesquisador Responsável: Oscar Medeiros Filho

Telefones para contato: (019) 2121-3102 - (019) 9109-2789 - (oscarfilho@usp.br)

Endereço para correspondência: Rua Rafael Luporini, 535, Jardim Chapadão

Campinas – SP. CEP 13070-122

. **NOTA EXPLICATIVA**

O presente questionário é parte do projeto de pesquisa, em nível doutorado, realizado no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), sob a orientação do Prof. Dr. Rafael Duarte Villa, que tem por objetivo analisar a dimensão militar do processo de integração regional sul-americano.

O público alvo do presente questionário é formado por oficiais de Estado-Maior do Exército Brasileiro que estejam servido como Adidos Militares ou Alunos de Escolas de Estado-Maior em países da América do Sul nos últimos anos.

A pesquisa é de natureza exclusivamente acadêmica. Os dados dos participantes receberão tratamento estatístico e será garantido o anonimato dos entrevistados. O resultado da pesquisa servirá exclusivamente para a elaboração da tese de doutorado. O autor se compromete a não repassar, em hipótese alguma, as respostas dos questionários.

Campinas (SP), 10 de julho de 2009

OSCAR MEDEIROS FILHO- Pesquisador

QUESTIONÁRIO

Posto/ Nome:

País onde serve/serviu:

Prezado Senhor Adido Militar:

3. Como o senhor classificaria a relação (amizade, desconfiança etc) do país onde o senhor serve com seus vizinhos?

Resposta:

4. Na sua opinião, em ordem de prioridade (de 1 a 5), quais são as principais ameaças à segurança (preocupações militares)daquele país?

- ☐ Crimes transnacionais (tráfico de armas e narcotráfico)
- ☐ Guerra contra um vizinho
- ☐ Desordem (crise) interna
- ☐ Guerra contra uma grande potencia
- ☐ Terrorismo de Guerrilhas
- ☐ Outras: **Terrorismo internacional, tendo como alvo outro país, mas desencadeado em território uruguaio**
- ☐ **Crime Organizado**

Comentário:

5. Como o senhor avalia a percepção dos militares [do país onde o senhor serve] em relação à possibilidade de avanços no processo de cooperação e integração regional na América do Sul?

Resposta:

6. Como o senhor percebe a posição dos militares daquele país em relação a propostas de arranjos regionais de defesa e segurança, como o Conselho Regional de Defesa?

Resposta:

7. Os militares daquele país concordariam com a criação de mercado sul-americano de defesa (integração de indústria bélica regional) ?

Resposta:

8. Como o senhor avalia o grau de preocupação dos militares daquele país com uma possível corrida armamentista na região?

Resposta:

9. Como o senhor acha que os militares daquele país reagiriam à seguinte proposta:

"Compartilhamento de bases militares em áreas fronteiriças para vigilância ao crime organizado."

Resposta:

10. Como o senhor acha que os militares daquele país reagiriam à seguinte proposta:

"Compartilhamento de unidade de formação de tropas para missões de paz da ONU."

Resposta:

11. Como o senhor acha que os militares daquele país reagiriam à seguinte proposta:

"Um acordo permitindo que forças policiais de países da região, em caso de perseguição a criminosos, possam cruzar fronteiras e adentrar em territórios de países vizinhos".

Resposta:

12. Como os militares daquele país reagiriam à proposta de emprego das FFAA no combate a criminalidade?

Resposta:

ANEXO C

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Questionário de pesquisa

NOTA EXPLICATIVA

Senhor(a) respondente:

O presente questionário é parte do projeto de pesquisa, em nível doutorado, realizado no departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP), sob a orientação do Prof. Dr. Rafael Duarte Villa.

O objetivo da pesquisa é analisar o pensamento militar de países sul-americanos sobre o processo de integração regional, mais especificamente nos campos da defesa e da segurança.

Buscar-se-á, por meio deste questionário, levantar dados sobre o pensamento militar no tocante a possibilidade (ou não) de avanço na cooperação regional, especialmente para tratamento de ameaças em áreas de fronteira. Para isso serão utilizadas duas variáveis: 1) Grau de confiança mútua e identidade regional (questões de 01 a 10); e 2) Natureza das ameaças e modelo de Força (questões de 11 a 20).

O público alvo da pesquisa serão alunos de Escolas militares em diferentes níveis de formação. A pesquisa é de natureza exclusivamente acadêmica. Não obstante, todo o apoio dispensado ao pesquisador por parte do Exército Brasileiro, por meio de seus adidos militares, o conteúdo do presente trabalho não possui vinculação com nenhuma instituição militar.

Será garantido o anonimato dos respondentes. Os dados dos participantes receberão tratamento estatístico e não serão divulgados de forma isolada, preservando o sigilo das informações fornecidas. O resultado da pesquisa servirá exclusivamente para a elaboração da tese de doutorado, que possuirá caráter ostensivo.

Agradeço a sua colaboração

Oscar Medeiros Filho
Doutorando em Ciência Política

.

. IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE

Nome: _____ Graduação: _____

.

.

. INSTRUÇÕES

Senhor(a) respondente:

O presente questionário é composto de 20 questões. Para cada frase, circule a opção que melhor reflete sua visão de acordo com a seguinte convenção:

C (Concordo)

CP (Concordo Parcialmente)

DP (Discordo Parcialmente)

D (Discordo)

O questionário está dividido em duas partes.

- . A primeira parte (questões de 01 a 10) trata do processo de integração regional e está subdividida em dois blocos: confiança mútua e identidade regional (de 01 a 06); hipóteses de guerra a natureza das ameaças no cenário regional (de 07 a 10).
- . A segunda parte (questões de 11 a 20) trata do modelo de força, ou seja, da estrutura desejável de uma força militar para enfrentar as ameaças à defesa nacional, e está subdividida em três blocos: missão e emprego (de 11 a 14); estrutura e organização (de 15 a 17); e formação e treinamento militar (de 18 a 20).

CONFIANÇA MÚTUA E IDENTIDADE REGIONAL

1. A tendência atual da geopolítica sul-americana aponta para um avanço no processo de integração regional.

. **C CP DP D**

2. É viável a criação de um conselho regional de segurança na América do Sul.

C CP DP D

3. É viável a criação de uma indústria bélica regional sul-americana.

. **C CP DP D**

4. É viável a criação na região de uma força militar conjunta para emprego em missões de paz.

. **C CP DP D**

5. É viável a idéia de se compartilhar bases militares em área de fronteira entre países vizinhos.

. **C CP DP D**

6. É viável um acordo permitindo que forças policiais de países da região, em caso de perseguição a criminosos, possam cruzar fronteiras e adentrar em territórios de países vizinhos.

C CP DP D

.

HIPÓTESES DE GUERRA E NATUREZA DAS AMEAÇAS

7. A possibilidade atual de guerra entre países sul-americanos é praticamente nula.

. **C CP DP D**

8. Nossas hipóteses de guerra envolvem, principalmente, conflitos com países da América do Sul.

. **C CP DP D**

9. As principais ameaças militares na América do Sul estão relacionadas a disputas territoriais entre países da região.

. **C CP DP D**

10. As principais atividade das Forças Armadas em áreas de fronteira dizem respeito ao combate a delitos transfronteiriços (tráfico de drogas, crimes ambientais etc).

. **C CP DP D**

MISSÃO E EMPREGO

11. As principais ameaças em áreas de fronteira estão relacionadas à ausência do Estado e à proliferação de grupos criminosos

. **C CP DP D**

12. A tendência de emprego das Forças Armadas tem se voltado para missões de baixa intensidade (policiais) em detrimento de combates convencionais (guerras entre países).

. **C CP DP D**

13. O envolvimento das Forças Armadas no combate à criminalidade tende a ser cada vez maior.

. **C CP DP D**

14. É viável o envolvimento das Forças Armadas em operações de Segurança Pública.

. **C CP DP D**

ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

15. De acordo com o atual cenário regional, é preferível forças armadas leves, flexíveis e de emprego rápido que forças numerosas e de grande poder de fogo.

. **C CP DP D**

16. Será cada vez mais difícil separar missões de polícia (combate ao delito) de missões de Forças Armadas (combate em guerra).

. **C CP DP D**

17. Atualmente as áreas de fronteira necessitam mais da presença de policiais do que de militares das Forças Armadas.

. **C CP DP D**

FORMAÇÃO E TREINAMENTO MILITAR

18. A formação do soldado do futuro deve priorizar instruções voltadas para missões de baixa intensidade, como, por exemplo, o combate a grupos criminosos.

. **C CP DP D**

19. Na formação militar atributos “espírito de corpo e combatividade” devem se sobrepor aos atributos “iniciativa e flexibilidade”.

. **C CP DP D**

20. Temas como cidadania e direitos humanos devem ser parte essencial dos currículos militares.

. **C CP DP D**

ANEXO D

Tratamento estatístico do questionário estruturado (mapa da mentalidade militar)

Visando obter um gráfico oriundo do cruzamento entre as duas variáveis adotadas no questionário (“Identidade regional” - questões de 01 a 10; “Modelo de Força” - questões de 11 a 20), onde fosse possível plotar em um plano cartesiano a localização de cada respondente, fez-se necessário um tratamento estatístico de utilização de escala somativa.

a. Escala de Likert

A Escala de Likert é um tipo de escala somativa pelo qual os respondentes não apenas dizem se concordam ou não com as afirmações, mas também informam qual seu grau de concordância ou discordância. É atribuído um número a cada resposta, que reflete a direção da atitude do respondente em relação a cada afirmação, da seguinte maneira:

Concordo (+3) – Concordo Parcialmente (+1) – Discordo Parcialmente (-1) – Discordo (-3)

Considerando-se que cada variável continha 10 questões, cada eixo do plano cartesiano variava entre os pontos extremos +30 e -30. As coordenadas do ponto de cada respondente no plano cartesiano corresponderá ao par ordenado constituído pelo valor médio obtido da variável “Identidade regional” (eixo da abscissa) e da variável “Modelo de Força” (eixo da ordenada). O valor médio é obtido por meio da soma dos valores referentes a cada uma das questões que compõem a variável. Por exemplo, para se encontrar o valor médio em relação ao eixo da abscissa, realiza-se a seguinte operação:

Questão	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Valor médio
Valor obtido	-3	-1	-3	1	-3	-3	-1	-3	3	3	-10

Repete-se o mesmo em relação a segunda variável:

Questão	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	Valor médio
Valor obtido	1	-1	-3	1	3	-3	-3	-1	3	1	-2

Desta forma, obtêm-se par ordenado (-10; -2) que constituirá as coordenadas do ponto no plano cartesiano e o par de eixos tem o nome de eixos coordenados.

ANEXO E

Cálculo da amostragem para aplicação de questionário estruturado

a. Universos escolhidos (população)

Para a aplicação do questionário de pesquisa foram escolhidos três universos, representando as Escolas de Formação de Oficiais do Exército Brasileiro em três diferentes níveis:

Escola	Função	Nr de alunos	Localização
Escola de Comando e Estado-Maior (ECEME)	Formação de quadro para funções de Comando e Estado-Maior do Exército	120	Rio de Janeiro-RJ
Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO)	Aperfeiçoamento de oficiais no posto de Capitão	440	Rio de Janeiro-RJ
Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEEx)	Preparação dos futuros cadetes combatentes do Exército.	472	Campinas-SP

b. Cálculo para escolha da Amostra:

Para o cálculo das amostras da pesquisa empírica utilizamos a seguinte fórmula de cálculo²³⁴:

$$n = \frac{Z^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{d^2 (N-1) + Z^2 \cdot p \cdot q}$$

Onde:

- N** = tamanho da população
- n** = tamanho da amostra
- Z** = valor da abscissa da curva normal padrão
- d** = erro amostral
- p** = estimativa da verdadeira proporção da variável, expressa em decimais
- q** = 1 – p (representa o complementar de p)

Assim, estabelecendo um nível de confiança de 95%, o que representa no valor da abscissa 1,96, 'p' igual a 0,5 e 'q' igual a 0,5, e um erro amostral de 0,06, delimitou-se as seguintes amostras: ECEME (83), EsAO (167) e EsPCEEx (171).

c. Resultados obtidos:

Escola	Amostra consultada	Data da Aplicação
ECEME	120 (censo)	16/out/09
EsAO	180	09/jul/09
EsPCEEx	186	20/nov/09

²³⁴ FONSECA, Jairo Simon da; MARTINS, Gilberto de Andrade. Curso de Estatística. São Paulo: Atlas, 1996, p.178-179

ANEXO F

Questionário aplicado aos alunos do 2º Ano da ECEME em 16/10/ 2009

CONFIANÇA MÚTUA E IDENTIDADE REGIONAL

<p>1. A tendência atual da geopolítica sul-americana aponta para um avanço no processo de integração regional.</p>	<p>Questão 01</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>36,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>21,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>15,83</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	25	Concorda Parcialmente	36,67	Discordo Parcialmente	21,67	Discordo	15,83	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	25												
Concorda Parcialmente	36,67												
Discordo Parcialmente	21,67												
Discordo	15,83												
Não Respondeu	0,83												
<p>2. É viável a criação de um conselho regional de segurança na América do Sul.</p>	<p>Questão 02</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>23,33</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>47,5</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>16,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>11,67</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	23,33	Concorda Parcialmente	47,5	Discordo Parcialmente	16,67	Discordo	11,67	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	23,33												
Concorda Parcialmente	47,5												
Discordo Parcialmente	16,67												
Discordo	11,67												
Não Respondeu	0,83												
<p>3. É viável a criação de uma indústria bélica regional sul-americana</p>	<p>Questão 03</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>6,67</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>36,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>28,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>26,67</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,67</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	6,67	Concorda Parcialmente	36,67	Discordo Parcialmente	28,33	Discordo	26,67	Não Respondeu	1,67
Resposta	Porcentagem												
Concorda	6,67												
Concorda Parcialmente	36,67												
Discordo Parcialmente	28,33												
Discordo	26,67												
Não Respondeu	1,67												
<p>4. É viável a criação na região de uma força militar conjunta para emprego em missões de paz.</p>	<p>Questão 04</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>13,33</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>47,5</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>22,5</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,67</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	13,33	Concorda Parcialmente	47,5	Discordo Parcialmente	15	Discordo	22,5	Não Respondeu	1,67
Resposta	Porcentagem												
Concorda	13,33												
Concorda Parcialmente	47,5												
Discordo Parcialmente	15												
Discordo	22,5												
Não Respondeu	1,67												
<p>5. É viável a idéia de se compartilhar bases militares em área de fronteira entre países vizinhos.</p>	<p>Questão 05</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>1,67</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>16,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>50,83</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	1,67	Concorda Parcialmente	16,67	Discordo Parcialmente	30	Discordo	50,83	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	1,67												
Concorda Parcialmente	16,67												
Discordo Parcialmente	30												
Discordo	50,83												
Não Respondeu	0,83												

<p>6. É viável um acordo permitindo que forças policiais de países da região, em caso de perseguição a criminosos, possam cruzar fronteiras e adentrar em territórios de países vizinhos.</p>	<p>Questão 06</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>23,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>23,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>44,83</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>2,5</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	5	Concorda Parcialmente	23,33	Discordo Parcialmente	23,33	Discordo	44,83	Não Respondeu	2,5
Resposta	Porcentagem												
Concorda	5												
Concorda Parcialmente	23,33												
Discordo Parcialmente	23,33												
Discordo	44,83												
Não Respondeu	2,5												

. HIPÓTESES DE GUERRA E NATUREZA DAS AMEAÇAS

<p>7. A possibilidade atual de guerra entre países sul-americanos é praticamente nula.</p>	<p>Questão 07</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>13,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>47,5</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>33,33</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	5	Concorda Parcialmente	13,33	Discordo Parcialmente	47,5	Discordo	33,33	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	5												
Concorda Parcialmente	13,33												
Discordo Parcialmente	47,5												
Discordo	33,33												
Não Respondeu	0,83												
<p>8. Nossas hipóteses de guerra envolvem, principalmente, conflitos com países da América do Sul.</p>	<p>Questão 08</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>37,5</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>21,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	25	Concorda Parcialmente	37,5	Discordo Parcialmente	21,67	Discordo	15	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	25												
Concorda Parcialmente	37,5												
Discordo Parcialmente	21,67												
Discordo	15												
Não Respondeu	0,83												
<p>9. As principais ameaças na América do Sul estão relacionadas a disputas territoriais entre países da região.</p>	<p>Questão 09</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>19,17</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>32,5</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>24,17</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>22,5</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,67</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	19,17	Concorda Parcialmente	32,5	Discordo Parcialmente	24,17	Discordo	22,5	Não Respondeu	1,67
Resposta	Porcentagem												
Concorda	19,17												
Concorda Parcialmente	32,5												
Discordo Parcialmente	24,17												
Discordo	22,5												
Não Respondeu	1,67												
<p>10. As principais atividade das Forças Armadas em áreas de fronteira dizem respeito ao combate a delitos transfronteiriços (tráfico de drogas, crimes ambientais etc).</p>	<p>Questão 10</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>26,67</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>48,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>15,83</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>8,33</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	26,67	Concorda Parcialmente	48,33	Discordo Parcialmente	15,83	Discordo	8,33	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	26,67												
Concorda Parcialmente	48,33												
Discordo Parcialmente	15,83												
Discordo	8,33												
Não Respondeu	0,83												

MISSÃO E EMPREGO

<p>11. As principais ameaças em áreas de fronteira estão relacionadas à ausência do Estado e à proliferação de grupos criminosos</p>	<p style="text-align: center;">Questão 11</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>56,67</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>39,17</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>0,83</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>2,5</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	56,67	Concorda Parcialmente	39,17	Discordo Parcialmente	0,83	Discordo	2,5	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	56,67												
Concorda Parcialmente	39,17												
Discordo Parcialmente	0,83												
Discordo	2,5												
Não Respondeu	0,83												
<p>12. A tendência de emprego das Forças Armadas tem se voltado para missões de baixa intensidade (policiais) em detrimento de combates convencionais (guerras entre países).</p>	<p style="text-align: center;">Questão 12</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>28,89</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>54,44</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>11,11</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>5,56</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	28,89	Concorda Parcialmente	54,44	Discordo Parcialmente	11,11	Discordo	5,56	Não Respondeu	0
Resposta	Porcentagem												
Concorda	28,89												
Concorda Parcialmente	54,44												
Discordo Parcialmente	11,11												
Discordo	5,56												
Não Respondeu	0												
<p>13. O envolvimento das Forças Armadas no combate à criminalidade tende a ser cada vez maior.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 13</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>48,33</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>41,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>7,5</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>1,67</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	48,33	Concorda Parcialmente	41,67	Discordo Parcialmente	7,5	Discordo	1,67	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	48,33												
Concorda Parcialmente	41,67												
Discordo Parcialmente	7,5												
Discordo	1,67												
Não Respondeu	0,83												
<p>14. É viável o envolvimento das Forças Armadas em operações de Segurança Pública.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 14</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>20,83</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>47,5</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>21,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>8,33</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,67</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	20,83	Concorda Parcialmente	47,5	Discordo Parcialmente	21,67	Discordo	8,33	Não Respondeu	1,67
Resposta	Porcentagem												
Concorda	20,83												
Concorda Parcialmente	47,5												
Discordo Parcialmente	21,67												
Discordo	8,33												
Não Respondeu	1,67												

. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

<p>15. De acordo com o atual cenário regional, é preferível forças armadas leves, flexíveis e de emprego rápido que forças numerosas e de grande poder de fogo.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 15</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>46,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>29,17</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>8,33</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	15	Concorda Parcialmente	46,67	Discordo Parcialmente	29,17	Discordo	8,33	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	15												
Concorda Parcialmente	46,67												
Discordo Parcialmente	29,17												
Discordo	8,33												
Não Respondeu	0,83												

<p>16. Será cada vez mais difícil separar missões de polícia (combate ao delito) de missões de Forças Armadas (combate em guerra).</p>	<p>Questão 16</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>32,5</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>36,7</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,83</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	10	Concorda Parcialmente	32,5	Discordo Parcialmente	36,7	Discordo	20	Não Respondeu	0,83
Resposta	Porcentagem												
Concorda	10												
Concorda Parcialmente	32,5												
Discordo Parcialmente	36,7												
Discordo	20												
Não Respondeu	0,83												
<p>17. Atualmente as áreas de fronteira necessitam mais da presença de policiais do que de militares das Forças Armadas.</p>	<p>Questão 17</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>15</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>33,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>21,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>28,33</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,67</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	15	Concorda Parcialmente	33,33	Discordo Parcialmente	21,67	Discordo	28,33	Não Respondeu	1,67
Resposta	Porcentagem												
Concorda	15												
Concorda Parcialmente	33,33												
Discordo Parcialmente	21,67												
Discordo	28,33												
Não Respondeu	1,67												

FORMAÇÃO E TREINAMENTO MILITAR

<p>18. A formação do soldado do futuro deve priorizar instruções voltadas para missões de baixa intensidade, como, por exemplo, o combate a grupos criminosos.</p>	<p>Questão 18</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>5,83</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>26,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>39,17</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>26,67</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,67</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	5,83	Concorda Parcialmente	26,67	Discordo Parcialmente	39,17	Discordo	26,67	Não Respondeu	1,67
Resposta	Porcentagem												
Concorda	5,83												
Concorda Parcialmente	26,67												
Discordo Parcialmente	39,17												
Discordo	26,67												
Não Respondeu	1,67												
<p>19. Na formação militar atributos “espírito de corpo e combatitividade” devem se sobrepôr aos atributos “iniciativa e flexibilidade”.</p>	<p>Questão 19</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>6,67</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>20,83</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>38,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>32,5</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,67</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	6,67	Concorda Parcialmente	20,83	Discordo Parcialmente	38,33	Discordo	32,5	Não Respondeu	1,67
Resposta	Porcentagem												
Concorda	6,67												
Concorda Parcialmente	20,83												
Discordo Parcialmente	38,33												
Discordo	32,5												
Não Respondeu	1,67												
<p>20. Temas como cidadania e direitos humanos devem ser parte essencial dos currículos militares.</p>	<p>Questão 20</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>47,5</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>39,17</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>8,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>3,33</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,67</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	47,5	Concorda Parcialmente	39,17	Discordo Parcialmente	8,33	Discordo	3,33	Não Respondeu	1,67
Resposta	Porcentagem												
Concorda	47,5												
Concorda Parcialmente	39,17												
Discordo Parcialmente	8,33												
Discordo	3,33												
Não Respondeu	1,67												

Obs: 120 respondentes (censo)

ANEXO G

Questionário aplicado aos alunos da EsAO em 09 de julho de 2009

CONFIANÇA MÚTUA E IDENTIDADE REGIONAL

<p>1. A tendência atual da geopolítica sul-americana aponta para um avanço no processo de integração regional.</p>	<p>Questão 01</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>13,33</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>50,56</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>22,22</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>13,33</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	13,33	Concorda Parcialmente	50,56	Discordo Parcialmente	22,22	Discordo	13,33	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	13,33												
Concorda Parcialmente	50,56												
Discordo Parcialmente	22,22												
Discordo	13,33												
Não Respondeu	0,56												
<p>2. É viável a criação de um conselho regional de segurança na América do Sul.</p>	<p>Questão 02</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>23,89</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>43,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>15,56</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>16,11</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,11</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	23,89	Concorda Parcialmente	43,33	Discordo Parcialmente	15,56	Discordo	16,11	Não Respondeu	1,11
Resposta	Porcentagem												
Concorda	23,89												
Concorda Parcialmente	43,33												
Discordo Parcialmente	15,56												
Discordo	16,11												
Não Respondeu	1,11												
<p>3. É viável a criação de uma indústria bélica regional sul-americana</p>	<p>Questão 03</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>19,44</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>23,89</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>23,89</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>32,22</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	19,44	Concorda Parcialmente	23,89	Discordo Parcialmente	23,89	Discordo	32,22	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	19,44												
Concorda Parcialmente	23,89												
Discordo Parcialmente	23,89												
Discordo	32,22												
Não Respondeu	0,56												
<p>4. É viável a criação na região de uma força militar conjunta para emprego em missões de paz.</p>	<p>Questão 04</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>20,56</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>17,78</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>31,11</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	20,56	Concorda Parcialmente	30	Discordo Parcialmente	17,78	Discordo	31,11	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	20,56												
Concorda Parcialmente	30												
Discordo Parcialmente	17,78												
Discordo	31,11												
Não Respondeu	0,56												
<p>5. É viável a idéia de se compartilhar bases militares em área de fronteira entre países vizinhos.</p>	<p>Questão 05</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>15,56</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>18,89</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>60,56</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	5	Concorda Parcialmente	15,56	Discordo Parcialmente	18,89	Discordo	60,56	Não Respondeu	0
Resposta	Porcentagem												
Concorda	5												
Concorda Parcialmente	15,56												
Discordo Parcialmente	18,89												
Discordo	60,56												
Não Respondeu	0

. HIPÓTESES DE GUERRA E NATUREZA DAS AMEAÇAS

MISSÃO E EMPREGO

<p>11. As principais ameaças em áreas de fronteira estão relacionadas à ausência do Estado e à proliferação de grupos criminosos</p>	<p style="text-align: center;">Questão 11</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>63,89</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>33,89</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>2,22</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>0,56</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	63,89	Concorda Parcialmente	33,89	Discordo Parcialmente	2,22	Discordo	0,56	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	63,89												
Concorda Parcialmente	33,89												
Discordo Parcialmente	2,22												
Discordo	0,56												
Não Respondeu	0,56												
<p>12. A tendência de emprego das Forças Armadas tem se voltado para missões de baixa intensidade (policiais) em detrimento de combates convencionais (guerras entre países).</p>	<p style="text-align: center;">Questão 12</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>28,89</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>54,44</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>11,11</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>5,56</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	28,89	Concorda Parcialmente	54,44	Discordo Parcialmente	11,11	Discordo	5,56	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	28,89												
Concorda Parcialmente	54,44												
Discordo Parcialmente	11,11												
Discordo	5,56												
Não Respondeu	0,56												
<p>13. O envolvimento das Forças Armadas no combate à criminalidade tende a ser cada vez maior.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 13</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>36,11</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>40,56</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>13,89</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>9,44</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	36,11	Concorda Parcialmente	40,56	Discordo Parcialmente	13,89	Discordo	9,44	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	36,11												
Concorda Parcialmente	40,56												
Discordo Parcialmente	13,89												
Discordo	9,44												
Não Respondeu	0,56												
<p>14. É viável o envolvimento das Forças Armadas em operações de Segurança Pública.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 14</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>12,22</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>36,11</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>27,22</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>23,33</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	12,22	Concorda Parcialmente	36,11	Discordo Parcialmente	27,22	Discordo	23,33	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	12,22												
Concorda Parcialmente	36,11												
Discordo Parcialmente	27,22												
Discordo	23,33												
Não Respondeu	0,56												

. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

<p>15. De acordo com o atual cenário regional, é preferível forças armadas leves, flexíveis e de emprego rápido que forças numerosas e de grande poder de fogo.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 15</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>31,11</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>38,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>17,18</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>12,22</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	31,11	Concorda Parcialmente	38,33	Discordo Parcialmente	17,18	Discordo	12,22	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	31,11												
Concorda Parcialmente	38,33												
Discordo Parcialmente	17,18												
Discordo	12,22												
Não Respondeu	0,56												

<p>16. Será cada vez mais difícil separar missões de polícia (combate ao delito) de missões de Forças Armadas (combate em guerra).</p>	<p>Questão 16</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>17,78</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>36,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>27,22</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>17,78</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	17,78	Concorda Parcialmente	36,67	Discordo Parcialmente	27,22	Discordo	17,78	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	17,78												
Concorda Parcialmente	36,67												
Discordo Parcialmente	27,22												
Discordo	17,78												
Não Respondeu	0,56												
<p>17. Atualmente as áreas de fronteira necessitam mais da presença de policiais do que de militares das Forças Armadas.</p>	<p>Questão 17</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>22,78</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>32,22</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>18,89</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,11</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	22,78	Concorda Parcialmente	25	Discordo Parcialmente	32,22	Discordo	18,89	Não Respondeu	1,11
Resposta	Porcentagem												
Concorda	22,78												
Concorda Parcialmente	25												
Discordo Parcialmente	32,22												
Discordo	18,89												
Não Respondeu	1,11												

FORMAÇÃO E TREINAMENTO MILITAR

<p>18. A formação do soldado do futuro deve priorizar instruções voltadas para missões de baixa intensidade, como, por exemplo, o combate a grupos criminosos.</p>	<p>Questão 18</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>7,22</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>27,22</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>38,33</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>26,11</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,11</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	7,22	Concorda Parcialmente	27,22	Discordo Parcialmente	38,33	Discordo	26,11	Não Respondeu	1,11
Resposta	Porcentagem												
Concorda	7,22												
Concorda Parcialmente	27,22												
Discordo Parcialmente	38,33												
Discordo	26,11												
Não Respondeu	1,11												
<p>19. Na formação militar atributos “espírito de corpo e combatitividade” devem se sobrepor aos atributos “iniciativa e flexibilidade”.</p>	<p>Questão 19</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>6,11</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>29,44</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>40,56</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>21,67</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>2,22</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	6,11	Concorda Parcialmente	29,44	Discordo Parcialmente	40,56	Discordo	21,67	Não Respondeu	2,22
Resposta	Porcentagem												
Concorda	6,11												
Concorda Parcialmente	29,44												
Discordo Parcialmente	40,56												
Discordo	21,67												
Não Respondeu	2,22												
<p>20. Temas como cidadania e direitos humanos devem ser parte essencial dos currículos militares.</p>	<p>Questão 20</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>50,56</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>6,67</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>2,22</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,56</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	50,56	Concorda Parcialmente	40	Discordo Parcialmente	6,67	Discordo	2,22	Não Respondeu	0,56
Resposta	Porcentagem												
Concorda	50,56												
Concorda Parcialmente	40												
Discordo Parcialmente	6,67												
Discordo	2,22												
Não Respondeu	0,56												

Obs: 180 respondentes

ANEXO H
Questionário aplicado aos alunos da EsPCEEx em novembro de 2009
CONFIANÇA MÚTUA E IDENTIDADE REGIONAL

<p>1. A tendência atual da geopolítica sul-americana aponta para um avanço no processo de integração regional.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 01</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>34,95</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>48,39</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>9,68</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>6,99</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	34,95	Concorda Parcialmente	48,39	Discordo Parcialmente	9,68	Discordo	6,99	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	34,95												
Concorda Parcialmente	48,39												
Discordo Parcialmente	9,68												
Discordo	6,99												
Não Respondeu													
<p>2. É viável a criação de um conselho regional de segurança na América do Sul.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 02</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>46,24</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>34,95</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>10,22</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>8,6</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	46,24	Concorda Parcialmente	34,95	Discordo Parcialmente	10,22	Discordo	8,6	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	46,24												
Concorda Parcialmente	34,95												
Discordo Parcialmente	10,22												
Discordo	8,6												
Não Respondeu													
<p>3. É viável a criação de uma indústria bélica regional sul-americana</p>	<p style="text-align: center;">Questão 03</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>26,88</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>19,35</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>23,66</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>30,11</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	26,88	Concorda Parcialmente	19,35	Discordo Parcialmente	23,66	Discordo	30,11	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	26,88												
Concorda Parcialmente	19,35												
Discordo Parcialmente	23,66												
Discordo	30,11												
Não Respondeu													
<p>4. É viável a criação na região de uma força militar conjunta para emprego em missões de paz.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 04</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>45,16</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>26,88</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>15,59</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>11,83</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,54</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	45,16	Concorda Parcialmente	26,88	Discordo Parcialmente	15,59	Discordo	11,83	Não Respondeu	0,54
Resposta	Porcentagem												
Concorda	45,16												
Concorda Parcialmente	26,88												
Discordo Parcialmente	15,59												
Discordo	11,83												
Não Respondeu	0,54												
<p>5. É viável a idéia de se compartilhar bases militares em área de fronteira entre países vizinhos.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 05</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>8,06</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>21,51</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>15,05</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>54,84</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,54</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	8,06	Concorda Parcialmente	21,51	Discordo Parcialmente	15,05	Discordo	54,84	Não Respondeu	0,54
Resposta	Porcentagem												
Concorda	8,06												
Concorda Parcialmente	21,51												
Discordo Parcialmente	15,05												
Discordo	54,84												
Não Respondeu	0,54

• **HIPÓTESES DE GUERRA E NATUREZA DAS AMEAÇAS**

MISSÃO E EMPREGO

<p>11. As principais ameaças em áreas de fronteira estão relacionadas à ausência do Estado e à proliferação de grupos criminosos</p>	<p style="text-align: center;">Questão 11</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>56,45</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>34,41</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>7,53</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>1,61</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	56,45	Concorda Parcialmente	34,41	Discordo Parcialmente	7,53	Discordo	1,61	Não Respondeu	0
Resposta	Porcentagem												
Concorda	56,45												
Concorda Parcialmente	34,41												
Discordo Parcialmente	7,53												
Discordo	1,61												
Não Respondeu	0												
<p>12. A tendência de emprego das Forças Armadas tem se voltado para missões de baixa intensidade (policiais) em detrimento de combates convencionais (guerras entre países).</p>	<p style="text-align: center;">Questão 12</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>34,41</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>40,86</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>15,59</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>9,14</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	34,41	Concorda Parcialmente	40,86	Discordo Parcialmente	15,59	Discordo	9,14	Não Respondeu	0
Resposta	Porcentagem												
Concorda	34,41												
Concorda Parcialmente	40,86												
Discordo Parcialmente	15,59												
Discordo	9,14												
Não Respondeu	0												
<p>13. O envolvimento das Forças Armadas no combate à criminalidade tende a ser cada vez maior.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 13</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>55,38</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>31,72</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>10,22</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>2,15</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,54</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	55,38	Concorda Parcialmente	31,72	Discordo Parcialmente	10,22	Discordo	2,15	Não Respondeu	0,54
Resposta	Porcentagem												
Concorda	55,38												
Concorda Parcialmente	31,72												
Discordo Parcialmente	10,22												
Discordo	2,15												
Não Respondeu	0,54												
<p>14. É viável o envolvimento das Forças Armadas em operações de Segurança Pública.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 14</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>36,02</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>36,56</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>10,05</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>12,37</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	36,02	Concorda Parcialmente	36,56	Discordo Parcialmente	10,05	Discordo	12,37	Não Respondeu	0
Resposta	Porcentagem												
Concorda	36,02												
Concorda Parcialmente	36,56												
Discordo Parcialmente	10,05												
Discordo	12,37												
Não Respondeu	0												

. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

<p>15. De acordo com o atual cenário regional, é preferível forças armadas leves, flexíveis e de emprego rápido que forças numerosas e de grande poder de fogo.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 15</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>38,17</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>42,47</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>11,83</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>6,99</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0,54</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	38,17	Concorda Parcialmente	42,47	Discordo Parcialmente	11,83	Discordo	6,99	Não Respondeu	0,54
Resposta	Porcentagem												
Concorda	38,17												
Concorda Parcialmente	42,47												
Discordo Parcialmente	11,83												
Discordo	6,99												
Não Respondeu	0,54												

<p>16. Será cada vez mais difícil separar missões de polícia (combate ao delito) de missões de Forças Armadas (combate em guerra).</p>	<p>Questão 16</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>21,51</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>37,63</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>23,12</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>16,67</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,08</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	21,51	Concorda Parcialmente	37,63	Discordo Parcialmente	23,12	Discordo	16,67	Não Respondeu	1,08
Resposta	Porcentagem												
Concorda	21,51												
Concorda Parcialmente	37,63												
Discordo Parcialmente	23,12												
Discordo	16,67												
Não Respondeu	1,08												
<p>17. Atualmente as áreas de fronteira necessitam mais da presença de policiais do que de militares das Forças Armadas.</p>	<p>Questão 17</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>8,6</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>12,37</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>19,35</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>58,6</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,08</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	8,6	Concorda Parcialmente	12,37	Discordo Parcialmente	19,35	Discordo	58,6	Não Respondeu	1,08
Resposta	Porcentagem												
Concorda	8,6												
Concorda Parcialmente	12,37												
Discordo Parcialmente	19,35												
Discordo	58,6												
Não Respondeu	1,08												

FORMAÇÃO E TREINAMENTO MILITAR

<p>18. A formação do soldado do futuro deve priorizar instruções voltadas para missões de baixa intensidade, como, por exemplo, o combate a grupos criminosos.</p>	<p>Questão 18</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>9,68</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>30,11</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>25,81</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>34,41</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	9,68	Concorda Parcialmente	30,11	Discordo Parcialmente	25,81	Discordo	34,41	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	9,68												
Concorda Parcialmente	30,11												
Discordo Parcialmente	25,81												
Discordo	34,41												
Não Respondeu													
<p>19. Na formação militar atributos “espírito de corpo e combatitividade” devem se sobrepor aos atributos “iniciativa e flexibilidade”.</p>	<p>Questão 19</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>17,74</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>27,96</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>38,17</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>16,13</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	17,74	Concorda Parcialmente	27,96	Discordo Parcialmente	38,17	Discordo	16,13	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	17,74												
Concorda Parcialmente	27,96												
Discordo Parcialmente	38,17												
Discordo	16,13												
Não Respondeu													
<p>20. Temas como cidadania e direitos humanos devem ser parte essencial dos currículos militares.</p>	<p>Questão 20</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>72,04</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>19,35</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>6,45</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>2,15</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	72,04	Concorda Parcialmente	19,35	Discordo Parcialmente	6,45	Discordo	2,15	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	72,04												
Concorda Parcialmente	19,35												
Discordo Parcialmente	6,45												
Discordo	2,15												
Não Respondeu													

Obs: 186 respondentes

ANEXO I

Questionário aplicado aos alunos de RI (Unesp-Franca) em dezembro de 2009

CONFIANÇA MÚTUA E IDENTIDADE REGIONAL

<p>1. A tendência atual da geopolítica sul-americana aponta para um avanço no processo de integração regional.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 01</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>26,32</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>59,21</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>11,84</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>2,63</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	26,32	Concorda Parcialmente	59,21	Discordo Parcialmente	11,84	Discordo	2,63	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	26,32												
Concorda Parcialmente	59,21												
Discordo Parcialmente	11,84												
Discordo	2,63												
Não Respondeu													
<p>2. É viável a criação de um conselho regional de segurança na América do Sul.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 02</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>26,32</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>38,16</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>30,26</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>5,26</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	26,32	Concorda Parcialmente	38,16	Discordo Parcialmente	30,26	Discordo	5,26	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	26,32												
Concorda Parcialmente	38,16												
Discordo Parcialmente	30,26												
Discordo	5,26												
Não Respondeu													
<p>3. É viável a criação de uma indústria bélica regional sul-americana</p>	<p style="text-align: center;">Questão 03</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>13,16</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>21,05</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>34,21</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>31,58</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	13,16	Concorda Parcialmente	21,05	Discordo Parcialmente	34,21	Discordo	31,58	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	13,16												
Concorda Parcialmente	21,05												
Discordo Parcialmente	34,21												
Discordo	31,58												
Não Respondeu													
<p>4. É viável a criação na região de uma força militar conjunta para emprego em missões de paz.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 04</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>35,53</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>36,84</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>13,16</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>14,47</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	35,53	Concorda Parcialmente	36,84	Discordo Parcialmente	13,16	Discordo	14,47	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	35,53												
Concorda Parcialmente	36,84												
Discordo Parcialmente	13,16												
Discordo	14,47												
Não Respondeu													
<p>5. É viável a idéia de se compartilhar bases militares em área de fronteira entre países vizinhos.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 05</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>11,84</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>32,89</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>36,84</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>18,42</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	11,84	Concorda Parcialmente	32,89	Discordo Parcialmente	36,84	Discordo	18,42	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorda	11,84												
Concorda Parcialmente	32,89												
Discordo Parcialmente	36,84												
Discordo	18,42												
Não Respondeu

• **HIPÓTESES DE GUERRA E NATUREZA DAS AMEAÇAS**

MISSÃO E EMPREGO

<p>11. As principais ameaças em áreas de fronteira estão relacionadas à ausência do Estado e à proliferação de grupos criminosos</p>	<p style="text-align: center;">Questão 11</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>30,26</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>44,74</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>22,37</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>2,63</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	30,26	Concorda Parcialmente	44,74	Discordo Parcialmente	22,37	Discordo	2,63	Não Respondeu	0
Resposta	Porcentagem												
Concorda	30,26												
Concorda Parcialmente	44,74												
Discordo Parcialmente	22,37												
Discordo	2,63												
Não Respondeu	0												
<p>12. A tendência de emprego das Forças Armadas tem se voltado para missões de baixa intensidade (policiais) em detrimento de combates convencionais (guerras entre países).</p>	<p style="text-align: center;">Questão 12</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>48,68</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>35,53</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>13,16</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>1,32</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,32</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	48,68	Concorda Parcialmente	35,53	Discordo Parcialmente	13,16	Discordo	1,32	Não Respondeu	1,32
Resposta	Porcentagem												
Concorda	48,68												
Concorda Parcialmente	35,53												
Discordo Parcialmente	13,16												
Discordo	1,32												
Não Respondeu	1,32												
<p>13. O envolvimento das Forças Armadas no combate à criminalidade tende a ser cada vez maior.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 13</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>34,21</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>42,11</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>17,11</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>5,26</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,32</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	34,21	Concorda Parcialmente	42,11	Discordo Parcialmente	17,11	Discordo	5,26	Não Respondeu	1,32
Resposta	Porcentagem												
Concorda	34,21												
Concorda Parcialmente	42,11												
Discordo Parcialmente	17,11												
Discordo	5,26												
Não Respondeu	1,32												
<p>14. É viável o envolvimento das Forças Armadas em operações de Segurança Pública.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 14</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>22,37</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>28,95</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>30,26</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>17,11</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>1,32</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	22,37	Concorda Parcialmente	28,95	Discordo Parcialmente	30,26	Discordo	17,11	Não Respondeu	1,32
Resposta	Porcentagem												
Concorda	22,37												
Concorda Parcialmente	28,95												
Discordo Parcialmente	30,26												
Discordo	17,11												
Não Respondeu	1,32												

. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

<p>15. De acordo com o atual cenário regional, é preferível forças armadas leves, flexíveis e de emprego rápido que forças numerosas e de grande poder de fogo.</p>	<p style="text-align: center;">Questão 15</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorda</td> <td>36,84</td> </tr> <tr> <td>Concorda Parcialmente</td> <td>38,16</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>19,74</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>5,26</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td>0</td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorda	36,84	Concorda Parcialmente	38,16	Discordo Parcialmente	19,74	Discordo	5,26	Não Respondeu	0
Resposta	Porcentagem												
Concorda	36,84												
Concorda Parcialmente	38,16												
Discordo Parcialmente	19,74												
Discordo	5,26												
Não Respondeu	0												

<p>16. Será cada vez mais difícil separar missões de polícia (combate ao delito) de missões de Forças Armadas (combate em guerra).</p>	<p>Questão 16</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorde</td> <td>6,58</td> </tr> <tr> <td>Concorde Parcialmente</td> <td>27,63</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>34,21</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>31,58</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorde	6,58	Concorde Parcialmente	27,63	Discordo Parcialmente	34,21	Discordo	31,58	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorde	6,58												
Concorde Parcialmente	27,63												
Discordo Parcialmente	34,21												
Discordo	31,58												
Não Respondeu													
<p>17. Atualmente as áreas de fronteira necessitam mais da presença de policiais do que de militares das Forças Armadas.</p>	<p>Questão 17</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorde</td> <td>9,21</td> </tr> <tr> <td>Concorde Parcialmente</td> <td>30,26</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>31,58</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>28,95</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorde	9,21	Concorde Parcialmente	30,26	Discordo Parcialmente	31,58	Discordo	28,95	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorde	9,21												
Concorde Parcialmente	30,26												
Discordo Parcialmente	31,58												
Discordo	28,95												
Não Respondeu													

FORMAÇÃO E TREINAMENTO MILITAR

<p>18. A formação do soldado do futuro deve priorizar instruções voltadas para missões de baixa intensidade, como, por exemplo, o combate a grupos criminosos.</p>	<p>Questão 18</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorde</td> <td>10,53</td> </tr> <tr> <td>Concorde Parcialmente</td> <td>35,53</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>31,58</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>22,37</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorde	10,53	Concorde Parcialmente	35,53	Discordo Parcialmente	31,58	Discordo	22,37	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorde	10,53												
Concorde Parcialmente	35,53												
Discordo Parcialmente	31,58												
Discordo	22,37												
Não Respondeu													
<p>19. Na formação militar atributos “espírito de corpo e combatitividade” devem se sobrepôr aos atributos “iniciativa e flexibilidade”.</p>	<p>Questão 19</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorde</td> <td>7,89</td> </tr> <tr> <td>Concorde Parcialmente</td> <td>36,84</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>35,53</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td>19,74</td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorde	7,89	Concorde Parcialmente	36,84	Discordo Parcialmente	35,53	Discordo	19,74	Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorde	7,89												
Concorde Parcialmente	36,84												
Discordo Parcialmente	35,53												
Discordo	19,74												
Não Respondeu													
<p>20. Temas como cidadania e direitos humanos devem ser parte essencial dos currículos militares.</p>	<p>Questão 20</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Resposta</th> <th>Porcentagem</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Concorde</td> <td>85,53</td> </tr> <tr> <td>Concorde Parcialmente</td> <td>11,84</td> </tr> <tr> <td>Discordo Parcialmente</td> <td>2,63</td> </tr> <tr> <td>Discordo</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Não Respondeu</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Resposta	Porcentagem	Concorde	85,53	Concorde Parcialmente	11,84	Discordo Parcialmente	2,63	Discordo		Não Respondeu	
Resposta	Porcentagem												
Concorde	85,53												
Concorde Parcialmente	11,84												
Discordo Parcialmente	2,63												
Discordo													
Não Respondeu													

Obs: 76 respondentes