

# A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA E A SEGURANÇA REGIONAL\*

*Shiguenoli Miyamoto*

Deptº de Ciência Política do IFCH e NEE/UNICAMP

## INTRODUÇÃO

Ao contrário de muitas análises, principalmente deste final de década, as preocupações com a Amazônia, pensada em termos de defesa e segurança do país, não são recentes, como inúmeras vezes têm sido divulgado depois de conhecido o documento oficial sobre a *Política de Defesa Nacional*<sup>1</sup> (que será comentado mais adiante).

Se recuássemos na história, poderíamos dizer que desde há muito tempo a região amazônica brasileira é objeto de atenção constante do governo. Sempre houve receios de que a ocupação daquela parte ao norte do país, principalmente através de projetos estrangeiros, pudesse

---

\* Este texto contou com recursos do CNPq, através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa concedida ao autor.

<sup>1</sup> A versão integral deste documento pode ser consultada na revista editada pela ex-Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), *Parcerias Estratégicas*, vol. 1 (2): 7-15, dezembro de 1996. Neste número também se encontram outros textos sobre defesa nacional.

comprometer a segurança nacional, já que seria difícil para as autoridades brasileiras, em virtude das próprias características locais, manter um controle eficaz sobre o território. Daí as críticas ao se anunciar qualquer empreendimento para a região.

Bastaria lembrarmos aqui algumas iniciativas tomadas ao longo das últimas gerações para preencher o espaço amazônico, que vão da Hiléia Brasileira à Fordlândia, da proposta de Hermann Khan e Roberto Panero para construir os grandes lagos, até à propalada internacionalização denunciada com maior intensidade a partir dos anos 60.<sup>2</sup> Não poderíamos também deixar de mencionar as políticas adotadas pela administração federal nesse meio tempo, permitindo, contraditoriamente, que grandes empresas tanto multinacionais quanto nacionais, adquirissem áreas imensas da Amazônia, muitas vezes maiores do que países inteiros como a Bélgica ou a Holanda, através de generosos incentivos fiscais concedidos pelo próprio governo, em meados da década de 60.<sup>3</sup>

Com muita insistência, notadamente a partir dos anos 70, a imprensa brasileira passou a denunciar a ocupação estrangeira da região apontando interesses considerados escusos, como o projeto Jari e outros de semelhante porte, dilapidando as riquezas locais e colocando em risco a segurança nacional.<sup>4</sup>

No plano externo, ao mesmo tempo começaram a se avolumar críticas, feitas não só pela mídia mundial, mas também por intermédio das próprias agências internacionais de fomento, contra a destruição

---

<sup>2</sup> Sobre esses assuntos consultar o número especial da *Revista Brasileira de Política Internacional* (41/42), março/junho de 1968.

<sup>3</sup> Cf. COSTA, Vicente da – *Sociologia do planejamento estatal. A SUDAM e o desenvolvimento capitalista na Amazônia*. Dissertação de mestrado em Sociologia apresentada à PUC em 1979, mimeo.

<sup>4</sup> Sobre esse assunto, ver PINTO, Lúcio Flávio – *Jari – toda a verdade sobre o Projeto Ludwig*. São Paulo: Editora Marco Zero, 1986.

do meio ambiente sobretudo pelas queimadas, feitas de maneira indiscriminada e devastando a floresta amazônica, afetando diretamente as populações florestais, a fauna e a flora. Pesava, ainda, nesse cenário, um fator agravante: acusações de que o governo brasileiro, ao contrário do que ele mesmo propalava, deixava muito a desejar no trato dessas questões, descuidando-se e comportando-se de forma dúbia, omitindo-se de suas responsabilidades, ou seja, pouco se importando com as conseqüências globais dessas políticas.

Nos anos que se seguem, próximo ao fechar do século, a multiplicação de organizações não-governamentais fez com que o governo passasse a se preocupar cada vez mais com as pressões tanto domésticas quanto externas. Mesmo porque se assim não agisse, estaria inviabilizando a possibilidade de captar recursos internacionais, cada vez mais atrelados aos cuidados com o meio ambiente. Como resultado, a administração pública passou a formular e implementar, em vários âmbitos, projetos visando convencer que o país tem uma política de ocupação espacial, seja no que diz respeito à proteção do meio ambiente, à sobrevivência das populações indígenas, seja no que tange à defesa do território nacional.

É disso que vai tratar este texto, apontando como o governo, na defesa dos chamados interesses nacionais, da integridade territorial e da soberania, muitas vezes pensou, mas nem sempre implementou políticas públicas adequadas ou satisfatórias. Podemos dizer que isto diz respeito tanto à parte política quanto econômica e, fundamentalmente, à variável estratégico-militar. Até mesmo porque o país sempre se ressentiu da falta de uma política de defesa nacional claramente elaborada ou definida, que estivesse concentrada em uma única instituição, unificadora e supra-forças, de onde pudessem emanar as decisões.

Três grandes diretrizes sempre nortearam a discussão sobre esse assunto no país envolvendo, na maior parte das vezes, apenas as instâncias governamentais. Em outras ocasiões, nos anos mais próximos, outros setores da sociedade, ainda que timidamente, passaram a dar sua contribuição. Em termos históricos, os focos de atenção estiveram principalmente concentrados na Bacia do Prata, no Atlântico Sul e na Amazônia.

Vamos, portanto, fazer um corte temporal comparando em dois momentos, as políticas de ontem com as de hoje, e mostrar que há diferenças substanciais no trato de tais assuntos. Esta mudança de perspectiva, isto é, uma nova tomada de postura ocorreu em função de várias circunstâncias. Entre estas podem ser mencionados a transformação ocorrida no sistema internacional nos anos 80 e 90, o final dos modelos autoritários do continente, as pressões internacionais em temas emergentes como a questão ambiental, mas também, e principalmente, o término do eterno conflito que movimentou a história brasileira na parte mais austral do continente americano. Ou seja, os protocolos de integração assinados com a Argentina em 1985, e aprofundados depois, com a criação do Mercosul, se converteram em um motivo a mais para que as atenções dos *policy makers* e estrategistas brasileiros fossem deslocadas continuamente, cada vez mais tomando rumo norte, sempre em direção às grandes florestas.

## **DOS ANOS 60 AOS 80: SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO**

Ainda que possa haver pontos coincidentes, não se pode afirmar que a posição atual do Brasil, em tópicos relacionados à segurança e defesa, seja idêntica à que vigorou nos anos anteriores, – o mesmo se

aplicando a praticamente todos os países do mundo – mais precisamente aquela que marcou a história nacional desde a segunda metade da década de 60 até meados dos 80.

Não vamos retroceder mais do que esse período porque, para nossos fins, essas datas são suficientes. Isto, por uma razão muito simples. Durante aqueles anos o governo esteve nas mãos do estamento militar que, apesar de suas diversas clivagens, verificadas por exemplo nos períodos sucessórios, tinha uma concepção de segurança nacional apoiada em uma doutrina fundamentalmente anticomunista, que nada tem a ver com a presente conjuntura.<sup>5</sup>

Claro que as preocupações do governo com a defesa e a segurança continuam existindo.<sup>6</sup> Este comportamento, afinal de contas, é correto não só aqui mas em todo o mundo. Como se sabe, os Estados têm interesses os mais diversos, motivo pelo qual as políticas de poder continuam sendo implementadas em todos os quadrantes.<sup>7</sup> Isto deve ser percebido como uma característica perfeitamente normal de atuação de todos os Estados em seu cotidiano contrariando, portanto, as teorias de que tais agentes estão fadados a desaparecer, cedendo lugar às organizações inter-governamentais ou não-governamentais e aos regimes internacionais, dentro do contexto que se convencionou chamar de globalização econômica.

Observa-se que assuntos econômicos costumam ser pensados sob determinado prisma, ocorrendo tratamento semelhante aos temas

---

<sup>5</sup> Cf por exemplo, SCHOOYANS, Michel – *Déstin du Brésil*. Gembloux: Duculot, 1973.

<sup>6</sup> A distinção entre defesa e segurança não oferece maiores problemas, motivo pelo qual não nos estendemos aqui sobre o assunto.

<sup>7</sup> Cf. É patente que em toda formulação de políticas públicas os responsáveis levem em consideração não apenas os aspectos políticos e econômicos, mas também e sempre a vertente militar.

políticos, mas não necessariamente se verifica uma coincidência desses pontos de vista entre si, e muito menos deles com o tema da defesa e segurança. Pelo contrário, pode ocorrer acentuada divergência entre essas vertentes. Por isso, hoje, e mais do que nunca, em função de temas que anteriormente pouca atenção mereciam – como a questão ambiental, tráfico de drogas, terrorismo, conflitos étnicos e religiosos, etc., – os Estados manifestam inquietações com sua segurança individual e com o sistema internacional, verificando-se esse tipo de comportamento claramente no dia a dia de tais atores. Cada um, à sua própria maneira, explorando seus recursos e oportunidades, procura fortalecer e maximizar seu poder nacional, aumentando sua capacidade de barganha, seja para inserir-se mais favoravelmente em um cenário cada vez mais competitivo, visando desempenhar papel de primeira grandeza, seja para impor suas vontades aos outros parceiros do sistema mundial.

Mas, em termos locais, no caso brasileiro, é possível notar que as bases que orientam a política de defesa e segurança está distante de ser igual àquela de duas ou três décadas de anos atrás. Pode-se constatar este fato, tomando-o como verdadeiro, quando tecemos considerações, por exemplo, sobre o instante em que o estamento militar assumiu o governo em 1964.

Com o marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967) – muito identificado com os princípios da Escola Superior de Guerra, tradicional reduto da *intelligentsia* militar – à frente da elite castrense, o modelo que prevalecia era perfeitamente identificado com as concepções políticas norte-americanas, de defesa continental, de segurança hemisférica.<sup>8</sup> Nesse caso deve-se,

---

<sup>8</sup> O acompanhamento dos fatos ocorridos no governo Castelo Branco são muito claros a este respeito. Os discursos e documentos oficiais foram todos publicados pela Secretaria de Imprensa da Presidência da República.

contudo, ressaltar a falta de opções, sendo que o país não tinha maiores possibilidades de escolha. Havia apenas mais uma alternativa, inaplicável nesta parte do hemisfério, considerando-se a posição geoestratégica do Brasil e dos demais vizinhos, situados em uma área de hegemonia norte-americana, além de, também, ser banhado pelo grande lago atlântico, por onde passam quantidades apreciáveis de todo o comércio ocidental.

A preocupação de Castelo Branco, e dos seus companheiros de farda que assumiram o poder, era com os inimigos do mundo ocidental, com aqueles que atentavam contra os valores cristãos. Dentro dos moldes como havia sido colocado por Golbery do Couto e Silva em conhecida obra sobre a geopolítica do Brasil, escrita no clímax da guerra fria.<sup>9</sup> A identificação com as diretrizes norte-americanas era patente, e não deixava margens a quaisquer dúvidas. Por isso, muitos consideraram que uma política brasileira própria na área de segurança na prática inexistia, apenas reproduzindo o modelo norte-americano. Ou melhor, amparada pelo guarda-chuva do grande irmão do hemisfério norte, onde a política internacional do país era entendida como sendo nada mais do que um *alinhamento automático* com os interesses de Washington, portanto com posturas perfeitamente afinadas entre si.

Aliás, aquela situação era semelhante à enfrentada nos anos 90 pela Argentina. Como pode ser percebido, inúmeras análises feitas recentemente sobre o país vizinho, por eles mesmos e por outros estudiosos, apresentam interpretações muito parecidas com aquelas realizadas para o caso brasileiro dos 60. Ou seja, a política de defesa de Carlos Saul Menem, pensada em termos genuinamente nacionais, foi

---

<sup>9</sup> Cf. COUTO E SILVA, Golbery – *Geopolítica do Brasil*, 2<sup>a</sup>. ed., Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

considerada inexistente, visto ter ele optado claramente por uma aliança muito estreita com o governo de Bill Clinton. Ou seja, relações carnis, como se fossem da mesma família, muito próximas, como costumava dizer o ex-chanceler Guido Di Tella.

Nos primeiros anos do regime militar, a percepção brasileira de como deveria ser tratada a conduta externa do país, tanto no plano diplomático, quanto no militar, foi realçada em conhecido discurso de Castelo Branco feito aos jovens diplomatas, em 31 de julho de 1964. Naquela ocasião sua fala enfatizava que “o interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental”.<sup>10</sup> Acrescentava, ainda que “no presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político”.<sup>11</sup> Por isso, a “defesa tem de ser necessariamente associativa”.<sup>12</sup> Mas ressalvando que o país era soberano para decidir o que lhe era mais conveniente. Quer dizer, era um aliado incondicional dos Estados Unidos quando o assunto se referia à confrontação bipolar, o que não impedia de, se necessário, discordar do posicionamento de Washington na América do Sul, se interesses brasileiros (em suas áreas de influência) fossem afetados por erros de avaliação norte-americanos.

---

<sup>10</sup> Cf. CASTELO BRANCO, H. A – *A política externa da revolução brasileira*. Ministério das Relações Exteriores: Seção de Publicações, 1996 (sem numeração de páginas).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Apoiando-se, portanto, nesses princípios optou-se, de maneira lógica, por fazer parte da empreitada que interferiu na República Dominicana em 1965. Naquela oportunidade, o Brasil inclusive cedeu o comandante da Brigada Latino-americana, o então coronel Carlos de Meira Mattos. Anos depois este se tornaria bastante conhecido, não apenas por ter sido interventor no estado de Goiás e negociador do Acordo MEC-USAID,<sup>13</sup> mas também, e, principalmente, pelas opiniões emitidas tanto em livros quanto em artigos diversos tratando do Brasil Potência, e defendendo o aumento territorial, conforme dizia em 1979, ao afirmar que o Brasil era ainda um território em expansão.<sup>14</sup> Convertia-se, assim, como era de se esperar, em constante alvo de iradas críticas de seus parceiros argentinos da ativa e da reserva, ainda que comungassem os mesmos ideais anticomunistas. Quer dizer, eram todos contra o inimigo comum, mas nem por isso deixavam de pensar (e continuam a fazer isto hoje, ora com maior ora com menor intensidade) em suas próprias políticas de poder, disputando influência e projeção, ou cooperando quando fosse conveniente, de maneira reservada.

Se a ida à América Central foi um acontecimento obedecendo aos preceitos da segurança hemisférica, nada mais natural, pois, que houvesse, igualmente, troca de correspondência entre o presidente Castelo Branco e seu colega norte-americano Lyndon B. Johnson visando uma possível participação brasileira na guerra do Vietnã, em meados da década de 60.<sup>15</sup> Tais fatos mostram, visivelmente, a firme

---

<sup>13</sup> O acordo MEC/USAID, feito para reestruturar o ensino público brasileiro, e o Decreto Lei 477 foram os que mais atingiram o setor durante toda a ditadura.

<sup>14</sup> Cf. MEIRA MATTOS, Carlos de – “O pensamento estratégico brasileiro – projeções das influências da nossa continentalidade na estratégia nacional”, *Política e Estratégia*, I (1): 177-185, outubro/dezembro de 1983.

<sup>15</sup> A imprensa divulgou bastante esses documentos.

disposição de o país continuar fazendo parte do bloco liderado pelos norte-americanos, se bem que Castelo Branco já tivesse feito questão de enfatizar que na “política externa da URSS e EUA é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência”.<sup>16</sup> E “sem subordinação a nenhum interesse estranho ao do Brasil”. Tudo pensado dentro daquilo que passou a ser conhecido como a *teoria dos círculos concêntricos*.<sup>17</sup>

Era esta a perspectiva através da qual se pensava que estaria garantida a segurança do país e que, com altos e baixos, *mutatis mutandis*, como é perfeitamente normal considerando-se a extensão do período, permeou os governos militares.<sup>18</sup>

Seu sucessor, o marechal Arthur da Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969), era de tendências diametralmente opostas, já que filiado a outro grupo, não tinha nenhum vínculo com a “*Sorbonne brasileira*” representada pela Escola Superior de Guerra, da qual Castelo Branco era um dos expoentes.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Cf. CASTELO BRANCO, H. A – *op. cit.*

<sup>17</sup> Cf. por exemplo, FERREIRA, Oliveiros S. – “Política externa a serviço de uma idéia messiânica”, *O Estado de S. Paulo*, 31 de março de 1974, p. 29.

<sup>18</sup> Sobre a política externa do governo militar, consultar VIZENTINI, Paulo F. G. – *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, 1998. Ver, ainda, MARTINS, Carlos Estevam – “Evolução da política exterior do Brasil”, *Estudos CEBRAP* (12): 53-98, abril/junho de 1975.

<sup>19</sup> Sobre algumas clivagens no governo militar ver MARTINS, João Roberto – *O Palácio e a Caserna*, São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos, 1996. De 31 de agosto de 1969 a 30 de outubro do mesmo ano, face a doença de Costa e Silva, a Junta Militar composta pelo Almirante Augusto Rademaker, pelo General Lyra Tavares e pelo Brigadeiro Márcio de Sousa Mello governou o país até a posse de Emílio G. Médici.

Costa e Silva percebia que o conflito Leste-Oeste não deveria movimentar a postura estratégica brasileira. Em vez de concentrar seu foco no inimigo representado pelo perigo soviético, preferiu dirigir seus olhares para denunciar as desigualdades cada vez maiores causadas pelas relações Norte-Sul. Sua visão de mundo estava orientada para aquilo que se denominou *segurança econômica*, e em seu governo a atuação do país no âmbito internacional foi rotulada de *diplomacia da prosperidade*. Segundo Costa e Silva “ante o esmaecimento da contro-  
vêrsia Leste-Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana”.<sup>20</sup>

Tratava-se, agora, de pensar a segurança não nos moldes estritamente militares, mas sim denunciando as desigualdades no controle de recursos econômicos, de um lado pelos países altamente industrializados do Hemisfério Norte e, de outro, pelos que sofriam as agruras do subdesenvolvimento abaixo da linha do Equador. Por esta abordagem dado ao sistema internacional, por querer distanciar-se de Washington o governo de Costa e Silva foi muitas vezes criticado por ter adotado uma postura considerada esquerdista. Nada mais enganoso. Não havia em suas posições sequer indícios que pudessem colocar em perigo ou comprometer a aliança ocidental. No limite, o que ocorria era apenas uma percepção muito precisa, muito aguda, das políticas de poder, das desigualdades geradas pelas relações internacionais. Este sistema mundial colocava em lados opostos, portanto, Estados com capacidades assimétricas de poder, em um polo os mais avançados,

---

<sup>20</sup> COSTA E SILVA, Arthur da – Discurso pronunciado no Itamaraty em 05 de abril de 1967. Ministério das Relações Exteriores: *Documentos de Política Externa*, 1967.

que punham em risco a segurança dos países pobres, situados do lado oposto, e marcados por desequilíbrios sócio-econômicos cada vez mais acentuados. Os primeiros, portanto, impossibilitavam esses últimos de se projetarem no cenário mundial, não apenas em termos militares, mas sobretudo nos planos econômico-financeiros e tecnológicos.

Nos governos que se seguem, tanto de Emílio Garrastazu Médici (30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974), quanto de Ernesto Geisel (15 de março de 1974 a 15 de março de 1979) e de João Baptista Figueiredo (15 de março de 1979 a 15 de março de 1985), as orientações tomadas tiveram semelhanças e diferenças. Deve-se levar na devida conta que as conjunturas tanto internas, quanto regionais e internacionais estavam passando por transformações cada vez mais velozes. Por isso, em cada um desses governos, o tema da segurança foi colocado de maneira distinta, se bem que a *Doutrina de Segurança Nacional* (com a *Lei de Segurança Nacional*, de 1967), acabasse inequivocamente recebendo tratamento privilegiado nas discussões.

Mesmo nos períodos em que a *intelligentsia* se encontrava no poder (Castelo Branco e Ernesto Geisel), era necessário que concessões fossem feitas, em todos os instantes. Tal procedimento só não era obedecido quando pudesse colocar em risco a sobrevivência deste grupo no poder, ou então do próprio regime. As constantes divergências verificadas em todo o período de 1964 a 1985, por exemplo, na sucessão de Castelo Branco e as crises enfrentadas por Ernesto Geisel, são um indicativo muito claro a esse respeito.<sup>21</sup>

No período de Médici falou-se no *Brasil Grande Potência*, dentro de uma visão ufanista, onde os indicadores econômicos favoráveis

---

<sup>21</sup> Ver GOES, Walder de – *O Brasil do general Geisel*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978; também dele e CAMARGO, Aspásia de – *O drama da sucessão*.

devido às captações externas, fizeram com que grande euforia tomasse conta do país e a repressão se convertesse em instrumento utilizado no cotidiano, uma moeda corrente amparada nos poderes conferidos pela excepcionalidade do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

Projetos de impacto, pretensamente bem elaborados como a Transamazônica para interligar toda a região, da cidade de Cabedelo (estado da Paraíba) a Cruzeiro do Sul (estado do Acre), com uma extensão de 5.560 quilômetros; o Projeto Rondon (integração nacional) e outras medidas implementadas através, por exemplo, do Ministério da Educação como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), ou a conquista da “copa do mundo”, tudo foi motivo para se fazer a apologia do Brasil Grande que atingia em 1970 a marca dos 90 milhões de habitantes.

A segurança se dava no marco da política interna, com o Estado combatendo a figura de um inimigo recém-criado, que não era necessariamente aquele de além-fronteiras (como deve ser entendido pelo conceito de defesa nacional), mas sim representado pela própria sociedade brasileira, através de grupos que se recusavam a aceitar a arbitrariedade do regime.

O período do “milagre brasileiro”, com fôlego curto (1969-1973), possibilitou, entretanto, que o país passasse a ser percebido na arena global, como uma das dez maiores economias mundiais. No âmbito regional o Brasil, a despeito de suas disparidades internas, converteu-se em motivo de ressalvas cada vez maiores, por parte dos vizinhos latino-americanos, que viam agora o país, não apenas grande geograficamente, ocupando metade do continente mas também com população expressiva e com projeção econômica. Os anos posteriores, contudo, iriam derrubar por terra os argumentos de ambos os lados,

tanto os que apregoaram o milagre, quanto aqueles que recearam o inimigo regional, o imperialismo brasileiro.

As repressões políticas e as medidas de impacto, entretanto, não tiveram seqüência no período de Ernesto Geisel. Pelo menos não com a mesma intensidade, ainda que o aparato repressivo -- através do *Serviço Nacional de Informações*, das polícias políticas como o *Destacamento de Operação de Informações e Centro de Operações de Defesa Interna* (DOI-CODI), do *Departamento de Ordem Política e Social* (DOPS), da *Operação Bandeirante* (criada em 1º de junho de 1969) e dos departamentos existentes nos ministérios e em outras instâncias importantes do país, como as próprias empresas estatais -- que crescera desproporcionalmente aproveitando o período anterior, tentasse manter-se fora do controle da Presidência da República, quando várias medidas foram tomadas visando retornar à normalidade institucional.

Conhecido como o período da distensão lenta e gradual, Geisel possibilitou em um primeiro estágio a realização de eleições livres em 1974 quando a oposição representada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), contra o partido governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA) conseguiu 16 das 22 cadeiras em disputa no Senado Federal.<sup>22</sup> A resposta dos setores radicais, porém, não se fez esperar. Em meados dos anos 70, casos de tortura que levaram à morte do jornalista Vladimir Herzog (25 de outubro de 1975) e do operário Manoel Fiel Filho (17 de janeiro de 1976), fizeram inclusive com que o general Ednardo de Ávila Mello, comandante do II Exército, basea-

---

<sup>22</sup> Cf. LAMOUNIER, Bolívar (org.) *Voto de desconfiança -- eleições e mudança política no Brasil 1970-1979*. Petrópolis/São Paulo: Editora Vozes/São Paulo, 1980. Sobre a distensão militar, consultar, MATHIAS, Suzeley Kalil de *-Distensão no Brasil: o Projeto Militar (1973-1979)*. Campinas: Papirus, 1995.

do em São Paulo, fosse demitido de seu cargo em 20 de janeiro de 1976, pouco depois da morte daquele último. As pressões internas contribuíram para que houvesse um retrocesso na distensão, sendo que nas eleições de 1976 havia retornado a censura nas campanhas (Lei Falcão de 24 de junho de 1976), enquanto em 1977 para assegurar o resultado favorável, o governo criou um artifício possibilitando indicar um senador eleito indiretamente – conhecido como senador biônico, – através do pacote de abril.<sup>23</sup> Ao mesmo tempo se fazia a reforma do Judiciário e o Palácio do Planalto enfrentava crise com o Ministro do Exército, culminando com a demissão do general Sylvio Frota em 12 de outubro de 1977.<sup>24</sup> Paradoxalmente, o governo abrandava a censura à grande imprensa, mas não permitia espaço maior à denominada imprensa nanica ou alternativa.

Se no governo de Médici a tônica era o *Brasil grande potência*, com Geisel o discurso foi alterado, e no *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (II PND) a terminologia utilizada era *Potência emergente*. A diplomacia com o chanceler Azeredo da Silveira dava ênfase no *pragmatismo responsável* (já iniciado sob comando de Mário Gibson Barboza ao final dos anos 60, quando fez uma grande viagem à África), enfrentando problemas de um lado com os Estados Unidos, e de outro com a Argentina quando o Brasil resolveu construir a barragem de Itaipu no rio Paraná.<sup>25</sup> Do governo norte-americano o país sofreu críticas relacionadas à política dos direitos humanos, com a questão nuclear e com o voto anti-Israel na Organização das Nações Unidas,

---

<sup>23</sup> Cf. o ensaio de DUARTE, Celina Rabelo sobre a censura no Brasil, no livro organizado por LAMOUNIER, Bolivar, *op. cit.*

<sup>24</sup> Cf. GOES, Walder de – *op. cit.*

<sup>25</sup> Sobre o tema ver CAUBET, Christian Guy – *As grandes manobras de Itaipu*, São Paulo: Acadêmica, 1989.

em 1974, quando o Brasil considerou o sionismo como forma de racismo. Nesse último caso era compreensível a atuação brasileira, já que em 1973 ocorreu o primeiro choque do petróleo, e era conveniente manter relações amistosas com os países árabes. Daí a atitude brasileira denunciando em 1977 o Acordo Militar firmado pelo país com os Estados Unidos, e que vigorava desde 1952.<sup>26</sup> Pelo lado argentino ocorriam as difíceis negociações no plano tripartite, incluindo o Paraguai, para a utilização do rio Paraná.<sup>27</sup>

O último governo militar, com João Figueiredo, marcado por vários atentados terroristas, como os efetuados contra o Centro de Convenções Rio Centro e a Organização dos Advogados do Brasil (OAB), foi de normalização institucional, com o fim dos atos institucionais, com a reformulação do sistema partidário, com a anistia, com as eleições diretas para governador em 1982, e que desembocou, posteriormente, em 1985, na eleição indireta de Tancredo Neves, um civil à Presidência da República, para a etapa de transição. De marcante neste governo deve-se mencionar tanto a postura brasileira no conflito das Malvinas de “*omissão pragmática*”, bem como o caso dos aviões líbios retidos em Manaus e carregados de armamentos para a América Central.<sup>28</sup> Mas, como veremos depois, a Amazônia já se tinha constituído no

---

<sup>26</sup> Cf. BRIGAGÃO, Clóvis – “Amazônia e Antártica: diagnósticos de segurança ecológica”, in LEIS, Hector R. (org.) – *Ecologia e política mundial*. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes/FASE/ARI-IRI-PUC/RJ.

<sup>27</sup> Cf. LIMA, Maria Regina Soares de – *The political economy of Brazilian foreign policy: nuclear energy, trade and Itaipu*. Tese de Doutorado apresentada à Faculty of the Graduate School of Vanderbilt University em 1986, mimeo; também CAUBET, Christian, *op.cit.*

<sup>28</sup> Cf. PINHEIRO, Letícia – “A omissão pragmática: a diplomacia brasileira na guerra das Malvinas”, *Política e Estratégia*, IV (4): 587-604, outubro/dezembro de 1986.

grande problema que movimentava os estrategistas de plantão, se bem que a Argentina nunca fosse completamente deixada de lado.<sup>29</sup>

Em todos esses governos, durante as duas décadas de 1964 a 1985, um elemento comum percorria as políticas públicas, em todos os níveis, ora com maior ora com menor ênfase, e que era visível na formulação das políticas interna, externa e militar. Era o binômio *segurança e desenvolvimento*. Tudo era pensado sob o prisma da *segurança nacional*.

Deve-se, aqui, lembrar que em termos de atuação do país no cenário regional ou internacional, pelo menos dois *loci* de decisão eram significativos: o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas, representadas estas últimas principalmente pelo Conselho de Segurança Nacional, através da Secretaria Geral. Em tópicos que diziam respeito às negociações políticas com outros países, no plano bilateral ou multilateral, o Itamaraty sempre detinha maior capacidade de decisão. O mesmo, todavia, não se podia afirmar quando algum item relativo à sobrevivência das instituições e da defesa das fronteiras estivesse de alguma forma em jogo.

Assim, quando as duas instâncias tinham perspectivas diferentes, prevalecia rotineiramente a visão militar, arbitrado pelo Conselho de Segurança Nacional, considerando que o regime era de natureza castrense. Destarte, o problema das fronteiras era visto e pensado sob o prisma da segurança nacional, dentro da ótica do binômio segurança e desenvolvimento. Esta concepção, como se sabe, e que já foi exaustivamente estudado, fazia parte das elucubrações oriundas da Escola

---

<sup>29</sup> Cf. meu texto intitulado “Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico”, *Revista Brasileira de Ciência Política*, 1 (1): 145-162, 1989.

Superior de Guerra e que influenciou governos no período pós-64, embora não se manifestasse uniformemente, com a mesma intensidade em todos os momentos.

Pode-se dizer, porém, que a *Doutrina de Segurança Nacional* foi a base na qual a política brasileira junto às fronteiras encontrou abrigo e se apoiou durante o regime militar, de maneira genérica.

Em todo o ciclo militar podem ser citados, além da intervenção na República Dominicana, a tentativa de neutralizar influências consideradas nocivas ao longo das fronteiras em oportunidades distintas. Por exemplo, através da Operação Trinta Horas, de intervenção no Uruguai em 1971, caso Liber Seregni ganhasse as eleições.<sup>30</sup> Do mesmo jeito, comentou-se a intervenção em assuntos bolivianos, quando Hugo Banzer ascendeu ao poder derrubando Juan Carlos Torre.<sup>31</sup> Essas intervenções que faziam parte da *teoria do cerco*, (gestadas pelo *establishment*, o denominado “*sistema*” – grupo fechado que tomava decisões, principalmente com a comunidade de informações), segundo a qual todo governo vizinho hostil aos interesses nacionais deveria ser neutralizado, foram alvo de críticas intensas em todo o continente latino-americano. Pese-se aqui, a coincidência dessa forma de atuação do governo brasileiro, com o discurso feito pelo então presidente norte-americano Richard Nixon em Caracas. na Venezuela, em 1971 quando afirmou que “para onde o Brasil se inclinar o continente se inclinará”. Imperialista, sub-imperialista, país chave, hegemônico e outros de igual calibre foram utilizados desde então para caracterizar a

---

<sup>30</sup> Por exemplo GRAEL, Dickson de – *Aventura, corrupção e terrorismo. À Sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes, 1980.

<sup>31</sup> Cf. NEEDLEMAN, Ruth – “Bolivia: Brazil’s geopolitical prisoner”. *NACLA’s Latin America & Empire Report*, 8 (2): 24-26, 1974.

política brasileira considerada extremamente agressiva no plano continental.<sup>32</sup> Ou seja, entendia-se o Brasil como país expansionista em todos os âmbitos, no político, no econômico, no militar e no geográfico, chegando mesmo a lembrar-se das *bandeiras* e da marcha para oeste feitas no período colonial, reportando-se constantemente ao Tratado de Tordesilhas rompido pela coroa portuguesa nessas operações.<sup>33</sup>

Ainda que com nuances, a segurança era elemento altamente privilegiado nas relações do Brasil com outros países, não só do continente quanto do resto do mundo. Não é gratuitamente que se discutiu durante largo tempo nos anos 70, um pacto militar visando a proteção do Atlântico Sul, constituindo uma instituição similar à do Hemisfério Norte, com designações como Pacto do Atlântico Sul, Organização do Tratado do Atlântico Sul, etc.

Interesses conflitantes no próprio seio das Forças Armadas e entre estas e o Ministério das Relações Exteriores, contudo, inviabilizariam tal iniciativa (tomada principalmente por oficiais da reserva da Marinha), inclusive porque sendo esta uma área de hegemonia norte-americana, não se justificaria criar outra instituição, já que a região estava protegida pelos EUA. Além do mais, um grande inimigo que pudesse operar nesta parte do Atlântico só poderia ser representado pelos soviéticos. Nesse caso, porém, um tratado regional como o aventado não conseguiria fazer frente a esta ameaça, obrigando a interferência norte-americana, não só por problemas políticos e ideológicos, mas sobretudo por interesses estratégicos, e também por força do próprio *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca*

<sup>32</sup> Praticamente toda a literatura dos geopolíticos latino-americanos caminha nessa direção.

<sup>33</sup> Cf. GOSALVEZ, Raul Botelho – *El proceso del subimperialismo brasileño*, 2<sup>a</sup> ed., Buenos Aires: Editorial Universitária, 1974.

próprio *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca* (TIAR), de 1947, que obriga os signatários das Américas a atuar contra um invasor que atente contra a soberania de qualquer país do hemisfério.

Deve-se ponderar, ainda, que um pacto deste porte, implicaria, necessariamente em que o Brasil tivesse de manter relações mais estreitas com o governo então discricionário sul-africano, muito criticado por Brasília em todas as circunstâncias, não só por razões humanitárias, mas também por causa da investida brasileira no continente africano negro, uma das prioridades da política externa desde final dos anos 60.

A ascensão de Ernesto Geisel, inspirado na ótica do *pragmatismo responsável*, fez com que algumas diretrizes fossem repensadas.

Em primeiro lugar inverteu-se o binômio segurança e *desenvolvimento* para *desenvolvimento e segurança* a partir de 1974. Não se tratava tão somente de um problema semântico, mas sim que o tema da segurança tão caro aos governos de Castelo Branco e Emilio Médici, deixaria de ser prioritário, privilegiando-se, a partir desse instante a ótica do desenvolvimento. Reconheceu-se os governos marxistas de Angola e Moçambique, no continente africano, e a China continental, se bem que encontrasse, como era de se prever, oposição entre os setores mais duros das Forças Armadas.<sup>34</sup> Passaria a prevalecer, a partir de então, as concepções diplomática e econômica em detrimento do aspecto estritamente militar. Ou seja, mudava-se a forma de intercâmbio do país com o mundo, que não deveria reger-se tão somente pelo prisma estratégico-militar, dentro do clima de guerra fria que já estava

---

<sup>34</sup> Consultar PINHEIRO, Leticia – *Foreign policy decision making under the Geisel government: the President, the military and the foreign policy*. Tese de doutorado apresentada do Departamento de Relações Internacionais da London School of Economics and Political Science em 1994, mimeo

em esmaecimento, com os acordos SALT I e II (Acordos de Limitação de Armas Estratégicas). Quer dizer, a partir daqueles anos não se pensou mais em ideologia, mas sim em mercados, aboliram-se os amigos considerando os demais Estados todos iguais, apenas como aliados, quando e onde fosse conveniente.

Como se pode perceber, havia elementos coincidentes na forma como os governos Geisel e Costa e Silva percebiam as realidades mundiais, ainda que fossem representantes de dois grupos completamente distintos. Por isso Geisel visitou o Japão, a República Federal da Alemanha (com o qual fez o Tratado Nuclear em 1975, contrariando os interesses norte-americanos), a França e a Grã-Bretanha, diversificando assim a dependência, até então restrita a apenas uma grande potência.<sup>35</sup>

No âmbito regional, contudo, o relacionamento com seu tradicional opositor, a Casa Rosada, foi extremamente tenso devido à pretensão brasileira de construir a barragem de Itaipu (e a Argentina com o projeto Corpus), buscando a utilização de recursos energéticos do rio Paraná.<sup>36</sup> E mesmo o adensamento demográfico brasileiro próximo às províncias argentinas de Corrientes e Misiones era interpretado não só como sinal de avivamento das fronteiras mas, sobretudo, de projeção sobre o território argentino,<sup>37</sup> e a ida dos “*brasiguaios*” ao

---

<sup>35</sup> Ver OLIVEIRA, Maria Odete de – *A questão nuclear brasileira: um jogo de mandos\_e\_desmandos*. Florianópolis: Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1989. Também LIMA, Maria Regina S. de , *op. Cit.*

<sup>36</sup> Cf. por exemplo, CAMARGO, Sônia & OCAMPO, José M. V. – *Autoritarismo e democracia na Argentina e no Brasil (uma década de política exterior: 1973-1984)*. São Paulo: Editora Convívio, 1988.

<sup>37</sup> Ver. LAINO, Domingo – *Paraguai – fronteiras e penetração brasileira*. São Paulo: Global Editora, 1979; também REBORATTI, Carlos – “Migraciones y frontera agrária: Argentina y Brasil a la Cuenca del Alto Paraná-Uruguay”, *Desarrollo Económico*(19): 189-209, 1979.

Paraguai, entendido como migração dirigida para aquele país, quando na realidade, os colonos e pequenos proprietários brasileiros que para lá se dirigiram apenas o fizeram convencidos da possibilidade de adquirir terras a preços mais acessíveis do que do lado de cá do rio Paraná.<sup>38</sup>

Do mesmo jeito, tendo em vista, ainda, que a segurança era um elemento devidamente considerado e que a energia nuclear era algo necessário, vital para o desenvolvimento nacional, o país continuou recusando-se, terminantemente, a assinar o *Tratado de Não Proliferação Nuclear* (TNP), ainda que apoiasse o *Tratado de Prescrição de Armas Nucleares na América Latina*, conhecido como *Tratado de Tlatelolco*. Na primeira ocasião, ainda no começo dos anos 70, o embaixador J. A. Araújo Castro denunciava a política dos detentores de tecnologia nuclear que desejavam o “*congelamento do poder mundial*”, impedindo que os outros países tivessem acesso a tal tipo de tecnologia, extremamente importante para implementar projetos científicos (não se falava na bomba atômica/nuclear), com a utilização na medicina, etc., e que seria considerado como um salto qualitativo no desenvolvimento do país.<sup>39</sup> Costa e Silva também dizia em 1967 que a ação diplomática de seu governo visaria, entre outras coisas, e considerada de particular importância, à cooperação necessária à rápida nuclearização pacífica do país.<sup>40</sup> Como se veria, depois, fundamentalmente a partir de 1975, com o Tratado firmado por Geisel com a República Federal da Alemanha, as pesquisas nucleares não caminhariam apenas para a realização de experiências visando sua utilização,

---

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ver ARAUJO CASTRO, J. A – “O congelamento do poder mundial”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (33): 7-30, 1972.

<sup>40</sup> Cf. COSTA E SILVA, A – *op. cit.*

por exemplo, na medicina, mas sim para a confecção de armamentos. Por isso, o país se recusava a assinar o TNP, submetendo-se à *Agencia Internacional de Energia Atômica* (AIEA).

Sob João Baptista Figueiredo as atenções foram dirigidas, principalmente para o plano interno, com a reestruturação partidária, com a campanha das eleições diretas, com as dificuldades enfrentadas pelo clima recessionista no plano econômico e com os problemas gerados pela alta dívida externa dos países latino-americanos, agravada a partir de 1982 com a moratória mexicana.

A diplomacia brasileira, nesses anos, por força do próprio regime, se preocupava menos com questões de segurança, até porque a iniciativa nessa área pertencia ao estamento militar – que dava prosseguimento ao projeto nuclear, tanto em Iperó, no interior do estado de São Paulo, com a Marinha, quanto na Serra do Cachimbo, no estado de Pará, com o Exército –, e o Itamaraty encontrava-se mais voltado para assuntos comerciais procurando mercados não só latino-americanos, mas também no além-mar em terras do continente africano.

Certamente que ao lado desses dois grandes atores – os diplomatas e as Forças Armadas – os setores econômicos se converteram, constantemente, em um dos principais agentes, muitas vezes entrando em choque com o Itamaraty. Mais voltados para o Primeiro Mundo, principalmente, visando a captação de recursos, os economistas menosprezavam o Ministério das Relações Exteriores, que servia segundo eles apenas para agendar os compromissos das missões econômicas no exterior. Na verdade o Itamaraty preocupava-se com questões outras, como liderar o grupo dos 77, e executando papel ambíguo de inserção internacional, jogando ora com o Primeiro Mundo, ora com o Terceiro Mundo, procurando tirar sempre vantagens em ambas as si-

tuações, daí o rótulo de *pragmatismo responsável* ou *pragmatismo ecumênico*.<sup>41</sup>

Ao final dos anos 70, depois de momentos de bastante tensão entre os governos brasileiro e argentino, já se tinha resolvido o contencioso de Itaipu e muitas das críticas feitas principalmente pelo lado portenho tinham-se abrandado. Nos anos 80, outro elemento que pesou, certamente, foi o fato de naquele país já se ter processado a alteração de regime com a queda dos militares, após a Guerra das Malvinas em 1982, tendo as relações regionais melhorado de forma significativa.

Assim, um relacionamento considerado impensável poucos anos antes, começava a adquirir novo formato na Bacia do Prata. Tratava-se dos protocolos de integração entre ambos os países firmados pouco tempo depois da subida de José Sarney e Raul Alfonsín (este tinha assumido o poder em 1982), aos governos de Brasília e Buenos Aires respectivamente. A perspectiva do conflito regional que havia permeado durante muito tempo as relações argentino-brasileiras – cada um pensando em si e conspirando um contra o outro – onde a segurança era elemento crucial, foi assim deixada de lado e outros temas passaram a preencher as agendas nacionais e bilaterais.

Na realidade outros itens já vinham ocupando a atenção do governo brasileiro, mais precisamente desde março de 1977, quando Brasília propôs a criação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), e que seria firmado em julho de 1978 pelo país com mais sete Estados da região.<sup>42</sup> Ou seja, o país já estava, desde final dos anos 70,

---

<sup>41</sup> Cf. SELCHER, Wayne – *Brazil's multilateral relations: between First and Third world*. Boulder: Westview Press, 1978.

<sup>42</sup> Cf Ministério das Relações Exteriores – *Tratado de Cooperação Amazônica*, 1978.

operando com a mesma intensidade em duas grandes frentes: no Sul e no Norte. O tema da defesa e da segurança já começara a ser reorientado em função dos novos acontecimentos que começavam a abalar o concerto mundial, e que iriam sofrer desdobramentos cada vez maiores nos próximos lustros.

## OS ANOS 80 E 90 – OS NOVOS CENÁRIOS

Deve-se, ao fazer uma análise de questões de defesa e segurança brasileira no plano regional, ponderar que a mudança de um regime militar para outro, onde as Forças Armadas estivessem submetidas a um poder civil, não poderia ser feita de maneira abrupta.

Afinal, depois de tantos anos, seria previsível, em uma transição, que as Forças Armadas tentariam assegurar direitos conseguidos, com a revogação do Ato Institucional n.º 5 em 1º de janeiro de 1979, com a aprovação da Lei de Anistia em 28 de agosto do mesmo ano, até a proteção contra os possíveis revanchismos por parte dos civis que foram afetados durante o período de ditadura. Eram exemplos claros os fatos que se sucediam na Argentina – é bem verdade que o grau de violência que lá se dera foi muito superior ao verificado aqui –, e que no Brasil não se aceitavam, muito menos pensar em levar aos tribunais e prisões os responsáveis pelos desmandos de duas décadas.

Apesar de falar-se depois de 1985 que os militares estavam longe das esferas de poder, isso deve ser entendido de maneira reservada. Ou seja, trata-se de uma verdade apenas parcial. Os governantes eram civis, mas as influências militares ainda eram consideráveis em muitos momentos. Exemplo disso é a presença constante do ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves ao lado do presidente José

Sarney, e emitindo opiniões não só sobre sua pasta, mas em todos os assuntos que considerava de importância, desde os garimpeiros ao problema indígena, dos temas agrários à questão ambiental e às organizações não-governamentais.<sup>43</sup>

Por isso mesmo, ainda que os civis tivessem ascendido ao poder, embora possa parecer paradoxal, foi exatamente dos anos 80 em diante que uma política mais eficaz de proteção territorial foi elaborada, seja com o *Projeto Calha Norte*, com o Sistema de Proteção da Amazônia/Sistema de Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM), seja com a definição da *Política de Defesa Nacional*, culminando no início de 1999, depois de vários estudos e de muitos desencontros, com a criação do Ministério da Defesa (com um civil à sua frente).

Nas duas décadas anteriores, as divergências entre Buenos Aires e Brasília dominaram o centro das discussões, cada um procurando aumentar sua capacidade, em muitas oportunidades acirrando os ânimos. Todavia, quando um inimigo comum se apresentasse em cena, “colocando em risco a segurança nacional”, as polícias políticas e as Forças Armadas atuavam em conjunto, reservadamente, como se pode ver pela prisão de pessoas contrárias ao regime de um dos países, inclusive seqüestradas além de suas fronteiras. Exemplo ilustrativo deste tipo de comportamento pode ser observado, por exemplo, através da *Operação Condor*.<sup>44</sup>

Já em meados dos anos 80 não se ouviu mais falar na idéia de um pacto regional anticomunista, como a Organização do Tratado do

---

<sup>43</sup> Ver, por exemplo, o discurso pronunciado pelo ministro na ESG em 1989, intitulado “Amazônia: ecologia e soberania”, mimeo.

<sup>44</sup> Sobre alguns desses aspectos consultar, por exemplo, SANTOS, Maria Guena dos – *Operação Condor*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração na América Latina em 1998, mimeo.

Atlântico Sul. Muito pelo contrário, o país tomou a iniciativa propondo a criação, através da Organização das Nações Unidas, da *Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul*.<sup>45</sup> Certamente houve divergências entre setores diplomáticos e militares – estes últimos ainda desconfiados das intenções civis, e mesmo apresentando em muitas oportunidades comportamentos hostis – e que podem ser percebidas, por exemplo, na distinção que se fez entre os termos desmilitarização e não-militarização. Assim, a imprensa transmitia o recado das Forças Armadas, segundo as quais era importante “que ficasse claramente entendido que o conceito de não-militarização da área por países a ela estranhos não pode ser confundido com o de desmilitarização, no sentido de redução da capacidade de atuação militar dos países da região”.<sup>46</sup>

Como o problema argentino também deixara de existir, pelos protocolos visando futura integração, as atenções governamentais passaram a se dirigir, agora mais do que nunca, fundamentalmente para as regiões Norte e Oeste.

As regiões Sul e Sudeste não mais preocupavam. O Atlântico Sul, corredor de transportes, por onde circulam 95% do comércio exterior brasileiro, entretanto, continuou a merecer atenção, mas não sob o mesmo prisma de antes.<sup>47</sup>

É evidente que ao se estabelecer qualquer política de defesa, um país com as dimensões do Brasil tem que levar em consideração, colocar em seus cálculos, todas as suas fronteiras, terrestres (15.719

---

<sup>45</sup> Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, número especial sobre Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, dezembro de 1989.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>47</sup> Ver, por exemplo, FUJITA, Edmundo – “Uma política de defesa sustentável para o Brasil”, *Parcerias Estratégicas* (5): 101-112, setembro de 1998.

km) e marítimas (7.408 km), arregimentando forças, e pensando sempre no imponderável. Mesmo porque ao se elaborar política de tal magnitude, o raciocínio é o de um Estado que se relaciona com os outros de maneira ora amistosa, ora de forma mais conflituosa, dependendo dos interesses em jogo, dos momentos, da relação custo/benefício e das assimetrias de poder. No limite, os Estados podem ser obrigados a tomar medidas mais drásticas, daí a necessidade de se pesar as inúmeras variáveis que em uma primeira avaliação parecem sem qualquer importância, mas que influenciam no resultado final. Ou seja, permanece no relacionamento entre os diversos agentes do sistema internacional, uma visão realista ou neo-realista, onde a cooperação pode efetivamente existir, e muitas vezes inclusive tentando caminhar para uma integração mais profunda, mas que não minimiza as políticas nacionais, particulares na busca dos próprios interesses, concernentes às atuações no plano diplomático e militar, e que em inúmeros casos colidem com o de outros Estados, vizinhos ou não. Isto é verificável no caso brasileiro.

Vários motivos explicam a conduta do governo brasileiro no período mais recente. Em primeiro lugar, a questão ambiental, desde a Conferência de Estocolmo em 1972, passou a ser um tema de extrema importância, e motivo de divergências entre países ricos e países pobres.<sup>48</sup> Estados como os da América do Sul, que não se aplicaram devidamente na conservação de seu patrimônio ambiental, converteram-se em alvos vulneráveis. Tornaram-se, pois, objeto de intensas críticas em todo o mundo, por parte de organizações não-governamentais, por governantes e por instituições de fomento.

---

<sup>48</sup> Cf. dissertação de mestrado em Relações Internacionais apresentada ao IRI-PUC, 199.

As denúncias, no caso brasileiro, abrangiam desde a destruição da fauna e da flora, com as queimadas das florestas tropicais, facilitando a extinção de inúmeras espécies vegetais e animais, até a destruição das populações florestais. Tais fatos passaram a ocupar com muita frequência as manchetes da imprensa mundial, causando danos consideráveis à imagem do país no exterior.

Outros problemas vistos com receio pelas autoridades brasileiras, diziam respeito às dificuldades enfrentadas pelos governos colombiano e peruano, para controlar o tráfico de narcóticos e eliminar os movimentos guerrilheiros que estariam atuando muito próximos das fronteiras, fazendo com que o país passasse a dirigir suas energias procurando ocupar aquele território ainda relativamente pouco explorado.

A situação, todavia, pareceu um tanto estranha. O governo brasileiro começou a se preocupar com uma região que desde os anos 60, principalmente a partir de Castelo Branco, tinha incentivos fiscais fazendo com que dezenas de grandes empresas multinacionais e nacionais recebessem vultosos recursos financeiros, e para lá se locomovessem. Os resultados contudo não se demonstraram favoráveis, já que as empresas não aplicaram os recursos recebidos nos projetos originais para os quais haviam solicitado financiamento.<sup>49</sup> Ocuparam a região amazônica, ora apenas com empreendimentos agropecuários, ora constituindo verdadeiros impérios retirando principalmente riquezas minerais e construindo dezenas de aeroportos impossíveis de controlar, face à deficiência dos setores responsáveis pela vigilância do país, conforme seguidamente denunciava a imprensa.

As críticas de que a região estava sendo inadequadamente explorada, fizeram, portanto, com que o objetivo do governo fosse o de

---

<sup>49</sup> Cf. COSTA, Vicente - *op. cit.*

procurar proteger toda a Amazônia, contra o que se chamava de interesse internacional. Evitar-se-ia, assim, que a mesma ficasse sob cuidados dos que procuravam criar territórios autônomos desmembrando pedaços da Amazônia e internacionalizando a região.

Historicamente, as atenções dedicadas pelo governo brasileiro à Amazônia eram anteriores aos anos 80. No período pós-64, por exemplo, uma das tendências da política externa foi dar prioridade aos vizinhos latino-americanos e africanos, o que fez com que em 1977 o Brasil propusesse, conforme foi anteriormente mencionado, o *Tratado de Cooperação Amazônica* (TCA).

Além de tentar reduzir as críticas ao país, face ao seu descaso com o meio ambiente, o tratado tinha, na realidade, como um de seus fins, neutralizar o *Tratado de Cartagena (Pacto Andino de 1969)*, que restringia o acesso dos produtos manufaturados brasileiros aos países signatários. Agora, com o novo tratado abarcando os mesmos países, a possibilidade brasileira de ocupar espaços se ampliava. No artigo IV do TCA reafirmava-se, por exemplo, que os assinantes do acordo “proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus respectivos territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional”,<sup>50</sup> Como se verá a partir de então, o reforço à questão da soberania será uma constante nos discursos governamentais brasileiros.

Outro motivo pelo qual o governo também concentraria suas atenções para o Norte foi a subida do coronel Desi Bouterse ao poder no Suriname. Demonstrando simpatias marxistas, e disposto a entabular negociações com o governo de Havana, e mesmo com o de Muamar

---

<sup>50</sup> Cf. *Tratado de Cooperação Amazônica, op. cit.*, p., 10.

Khadafi, o Suriname fez com que imediatamente o governo brasileiro atuasse naquela parte do continente.<sup>51</sup> Falou-se em reforços aéreos e terrestres em Roraima, desde a criação de bases aéreas até forças de pronta-resposta e enviaram-se várias missões diplomáticas a Paramaribo, incluindo o então chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro e o ex-chefe do Gabinete Militar e Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, e ministro extraordinário para Assuntos Fundiários, o general Danilo Venturini não só com capacidade de negociar, mas de decidir o que fazer.

Como resultado desta ofensiva, já em 1983 o coronel Bouterse havia rompido os acordos realizados com Havana e priorizava o entendimento com o governo brasileiro. Ficava neutralizada, portanto, qualquer possibilidade de ocorrência de regimes hostis ao longo da fronteira amazônica. O Projeto Calha Norte, elaborado alguns anos depois, contudo, vai fazer referência, ainda que tardia, à possibilidade de trazer para esta parte do país, o conflito Leste-Oeste, numa alusão a este caso específico.

O que era muito importante na concepção brasileira: ocupar a região significaria reduzir críticas maiores principalmente oriundas de outras potências que começavam a insistir na idéia de que a Amazônia deveria converter-se em patrimônio da Humanidade.

A atenção dirigida pelo mundo aos problemas locais serviu para que o governo brasileiro tomasse iniciativas rápidas, buscando neutralizar possíveis pretensões internacionais, de Estados isolada ou conjuntamente, que ocupariam a região beneficiando-se de suas riquezas minerais e genéticas, da biodiversidade local.

---

<sup>51</sup> Cf. meu texto, *op. cit.*

O *Tratado de Cooperação Amazônica*, face às dificuldades financeiras enfrentadas pelos membros, não conseguia seguir avante, sequer fazendo as reuniões programadas. Muito menos adquiriu capacidade de proteger a região.

Foi nesse contexto, com a inoperância do TCA, que se criou um projeto de ocupação da região amazônica, com a designação de Desenvolvimento e segurança na região ao norte das calhas dos rios *Solimões e Amazonas*, mais conhecido como *Projeto Calha Norte*.<sup>52</sup> Era uma proposta de inspiração militar, que deveria ser vista, entretanto, segundo o governo, como um projeto civil, já que se tratava de uma atuação conjunta englobando várias instâncias (Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Interior, Ministérios Militares, além de outros e da Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional), e sob a coordenação de Andrea Calabi, então secretário do Tesouro do Ministério da Fazenda.

Como pode ser observado no próprio projeto, pontuaram-se os itens a seguir e que foram alvo de atenção especial, como a temática indígena: “há bastante tempo observam-se pressões, tanto de nacionais quanto de estrangeiros, visando constituir-se às custas do atual território brasileiro e venezuelano – um Estado Yanomami”;<sup>53</sup> o problema do narcotráfico, com a plantação de epadu,<sup>54</sup> o potencial de conflito da região de Essequibo entre Venezuela e a Guiana; sem contar, obviamente, a atuação dos movimentos guerrilheiros do lado colombiano.

---

<sup>52</sup> Cf. Conselho de Segurança Nacional – “*Desenvolvimento e segurança na região ao norte dos rios Solimões e Amazonas – Projeto Calha Norte*”, 1985.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 11.

Para dar conta do projeto, atividades diversas seriam desenvolvidas, como a organização e reorganização de comandos de fronteira, criação de pelotões especiais e construção de novos aeródromos. As *Exposições de Motivos* n.º 018, de 19 de junho de 1985 e a de n.º 770 encaminhadas à Presidência da República são bastante claras sobre os motivadores do projeto.<sup>55</sup> Na primeira exposição de motivos pondera-se que a região do Calha Norte é “uma área praticamente inexplorada, correspondente a 14% do território nacional e delimitada por uma extensa faixa de fronteira praticamente habitada por indígenas”,<sup>56</sup> sendo que no outro documento enfatiza-se que “elegeu-se a faixa de fronteira como área prioritária e preferencial para fins de programação e ação imediata”, numa faixa que se confronta com cinco países ao longo de 6.500 quilômetros de extensão. Esses projetos tinham, portanto, como objetivo, “a prioridade especial concedida ao aumento da presença brasileira na linha de fronteira considerada elemento fundamental e efetivo para iniciar a vivificação da Faixa de Fronteiras e para o desenvolvimento e segurança da área”.<sup>57</sup>

A instalação de pelotões, com cerca de 70 homens, foi destarte viabilizada ao longo dos próximos anos. Evidentemente a distância entre um e outro, e a quantidade restrita de soldados, poderiam ser motivos de questionamento sobre a real eficácia para proteger o território frente a contendores bem preparados. Mas o mais importante é que com essa ação o governo procurava demonstrar que a região como um todo estava ocupada, e a presença dos soldados era uma prova cabal, mais do que suficiente dessa intenção.

---

<sup>55</sup> Documentos anexos ao *Projeto Calha Norte*, *op. cit.*

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> *Ibidem.*

A questão ambiental, por sua vez, há muito tempo faz parte das apreensões governamentais brasileiras. Cunhou-se, inclusive, a terminologia *segurança ecológica* para mostrar a estreita vinculação entre o meio ambiente, os efeitos causados pela má utilização dos recursos naturais e a degradação das condições gerais do planeta, colocando em risco, portanto, a segurança de toda a Humanidade.<sup>58</sup>

Apontado como vilão pela comunidade internacional, em função das queimadas da floresta amazônica, o país dedicou-se a tratar o tema de maneira mais agressiva do que até então fizera, passando da defensiva para ofensiva. No governo Sarney, por exemplo, o país reagia de maneira hostil às denúncias de que era o responsável pelo aquecimento global da atmosfera, pelo efeito estufa e, portanto, pelo derretimento das calotas geladas. Apresentando dados, tanto os setores civis, quanto o ex-ministro Leônidas Pires Gonçalves culpavam os países industrializados como os grandes responsáveis pelo efeito estufa, e pelas demais conseqüências, seja pela super-industrialização, pelo consumo elevado de combustíveis fósseis, seja pela utilização do clorofluorcarbono (CFC) e outros equipamentos, índices com os quais o país contribuía de maneira muito reduzida.<sup>59</sup>

Ao comentar notícias veiculadas pelo *The New York Times*, segundo a qual parte da Amazônia seria vendida, ou refutando as considerações do ex-presidente francês François Mitterrand de que a região era um patrimônio universal, logo, dever-se-ia pensar em *soberania compartilhada*, o governo brasileiro reagia demonstrando visível descontentamento com tais posturas.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Ver, por exemplo, os inúmeros textos de BRIGAGÃO, Clóvis a esse respeito.

<sup>59</sup> GONÇALVES, Leonidas Pires – *op. cit.*

<sup>60</sup> Cf. *Folha de S. Paulo*, 05.04.1989, p. C-6.

Em 1989, ao assinar os atos referentes ao *Programa Nossa Natureza*, lançado havia seis meses, já se mencionava explicitamente através do Presidente da República, que as críticas ao país eram descabidas, fora de propósito, porque o governo se preocupava com o assunto. No discurso, o presidente Sarney, referindo-se à tais denúncias respondia que “o que não podemos é aceitar essa posição de réu sem crime, e de utilização da ecologia para evitar a integração da América Latina, sob a alegação de que através dela nós iremos destruir a natureza”.<sup>61</sup> Além do mais, em reunião com os outros países da Bacia Amazônica, este tema também era colocado em destaque na Declaração da Amazônia: “reafirmamos o direito soberano de cada país de administrar livremente seus recursos naturais”.<sup>62</sup>

A questão amazônica passou, portanto, desde meados dos anos 80 a ser o alvo principal da atuação brasileira no que diz respeito à segurança. Para tentar o controle sobre o espaço aéreo, para fazer um mapeamento da região, controle de informações, sobre as queimadas, coleta de dados, a ocupação da Amazônia começou a ser pensada, para ser executado em um prazo de sete anos, através do SIPAM (*Sistema de Proteção da Amazônia*) por intermédio de seu braço operacional, o SIVAM, (Sistema de Vigilância da Amazônia), já anteriormente mencionados, e que consistia na instalação de radares fixos e móveis, aviões Bandeirantes, etc.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Cf. “Programa Nossa Natureza”, Discurso pronunciado por José Sarney em 06 de abril de 1989, in *Resenha de Política Exterior do Brasil* (61): 15, abril/junho de 1989.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Consultar Câmara dos Deputados – *Projeto SIVAM – Audiências Públicas* 1995, vol. I. Brasília, 1996.

As constantes divergências verificadas na aquisição dos equipamentos necessários, bem como as denúncias de suborno, fizeram com que o projeto de ocupação do território amazônico ficasse mais conhecido pelas irregularidades na sua elaboração e implementação do que pela sua verdadeira finalidade.<sup>64</sup>

Além do mais, setores diversos da sociedade, principalmente via ONGs, passaram a questionar asperamente a fixação de prioridades desta natureza, quando o país passava por problemas sócio-econômicos extremamente acentuados, e defendendo a premissa de que as verbas destinadas a este projeto deveriam ter melhor finalidades. Entre outras causas, a falta de recursos e de políticas estabelecidas a longo prazo, fizeram, contudo, com que o projeto não prosperasse a contento.

Como se pode lembrar, uma das coisas que dificultaram, ainda no começo dos anos 80, um acordo que possibilitaria integrar mais consistentemente os países da região, propiciando controle maior sobre os próprios recursos locais, através do *Tratado de Cooperação Amazônica*, também não foi avante, precisamente pela falta de recursos. Durante muito tempo o TCA existiu muito mais no papel do que na prática. É claro que se pode argumentar que o TCA na verdade não foi realizado para resolver os problemas dos países da bacia amazônica, mas tão somente para fazer com que o Brasil pudesse travar contatos maiores com os países andinos, o que estava dificultado em virtude do *Tratado de Cartagena*, de 1969. Mas a falta de operacionalidade do TCA é que deu margem à criação do *Projeto Calha Norte*.

Assim, o final dos anos 80 e o começo dos 90 serviu para redefinir as prioridades da política de defesa do país. Não mais amparada –

---

<sup>64</sup> Idem.

e até rejeitada pela sociedade – na *Doutrina de Segurança Nacional*, as políticas brasileiras passaram a vivenciar o problema sob outra ótica. Ou seja, a de proteção dos interesses do país defendendo seus recursos tangíveis e intangíveis, mas com a colaboração de segmentos vários da sociedade, ainda que muitos desses se opusessem à maneira como os governos têm implementado as ações no plano concreto. Pode-se constatar isto no que diz respeito à própria temática ambiental, e na demarcação das terras indígenas – problema eterno que atemoriza os setores militares que consideram áreas de fronteiras, extremamente sensíveis e difíceis de serem controladas e que ao ficarem de posse das populações florestais, colocarão em risco a segurança do país.

Se estas eram as preocupações concernentes à segurança, no Sul do país o quadro regional já adquirira configuração mais favorável, um tanto diferente de épocas passadas. Assim, ao invés da tradicional desconfiança que anteriormente caracterizou o relacionamento entre os países vizinhos, a primeira iniciativa, através dos protocolos de integração assinados pelo Brasil com a Argentina, foi ampliada resultando na consecução do Mercosul, abarcando agora os outros dois países da região, o Uruguai e Paraguai, se bem que parceiros menores.

Desde o início as dificuldades, como se veria ao longo do tempo, não seriam facilmente superadas, havendo descompassos entre os processos no plano político, econômico e militar. Se no âmbito político muitas decisões foram tomadas, no econômico as divergências têm sido acentuadas, colocando em risco a própria idéia do Mercosul, face aos interesses nacionais defendidos pelos dois maiores países do Tratado, ora na indústria automotiva, no setor alimentício, ora no setor têxtil e em inúmeros outros casos.

No que diz respeito à cooperação militar, avanços significativos foram conseguidos, mas que ainda estão longe de atingir um ponto ideal no que se refere à formulação de uma política externa regional comum, e muito menos no que tange à cooperação militar *strito sensu*, visando definir uma política de defesa única. Isto, contudo, não tem impedido a realização de operações conjuntas junto às fronteiras argentino-brasileiras, mobilizando as tropas, principalmente terrestres de ambos os países. Mas, como costumam lembrar, freqüentemente, as Forças Armadas de ambos os países, ainda é cedo para se fazer uma cooperação mais aprofundada que culmine em uma integração efetivamente militar, porque a idéia do nacional ainda é sobejamente acentuada, e as políticas dos Estados nacionais têm sido privilegiadas.

Na verdade, este procedimento é absolutamente previsível, em decorrência das turbulências do mundo denominado globalizado, onde as políticas de Brasil e Argentina nem sempre têm caminhado juntas, apresentando indicadores diferentes e enfrentando situações distintas, cada um procurando à sua maneira resolver primeiramente seus próprios problemas. E, o que é mais grave, contribuindo para conspirar contra a formação de metas comuns, cada governo definindo prioridades muito diferentes, na maior parte das vezes incompatíveis com as dos demais parceiros. Daí as divergências, temporariamente encerradas, entre Buenos Aires e Brasília, por exemplo, pela disputa de uma pretensa vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, em uma hipotética transformação e readequação da instituição aos novos poderes mundiais dos anos 80-90.

Há, contudo, uma gama de problemas que demandam a atenção do governo brasileiro, e que, listados, vão mostrar que são idênticos aos dos demais países, dentre os quais: o tráfico de drogas, o terroris-

mo e a questão ambiental. O tráfico de drogas, como em todos os locais, pode desestabilizar as instituições, motivo pelo qual tem merecido interesse especial das autoridades, da mesma maneira que, apesar de em escala menor, a questão do terrorismo, inclusive porque tais atentados praticamente não se tem verificado no país, ao contrário de outros. A preocupação com as fronteiras se verifica fundamentalmente no Norte do país, não apenas por causa da problemática indígena, mas também pelo tráfico de drogas, motivos pelos quais o projeto SIVAM, de controle da Amazônia, adquiriu importância considerável nos tempos mais recentes.

Se, com a Argentina, as diferenças por uma possível disputa regional, aparentemente não mais existem, por outro lado pode-se dizer que esse país, apesar de ter resolvido a contento suas divergências com o governo brasileiro tem tido atuação mais sólida frente ao seu vizinho ao Norte, no caso, do país chileno. Assim verificamos que nos últimos anos a grande preocupação de ambos os países foi a divergência pela região dos gelos. As Malvinas, igualmente receberam atenção do governo argentino, motivo pelo qual solicitou, há poucos anos, a categoria de aliado preferencial junto à *Organização do Tratado do Atlântico Norte*. Ou seja, pertencendo à OTAN, significaria que teria a Grã-Bretanha como parceira, por esse motivo poderia assegurar a posse das ilhas, já que não haveria mais divergências entre ambos e também porque o papel exercido pela Argentina frente aos Estados Unidos é a de ser deste um aliado preferencial, em todas as questões que lhes digam respeito.

Por outro lado, no limiar do século XXI, finalmente, o Brasil conseguiu criar o Ministério da Defesa, sendo indicado, após muitas negociações um civil de pouca expressão na área, o ex-senador Élcio

Álvares – que assumiu em 1º de janeiro de 1999, sendo substituído por Geraldo Quintão um ano depois. O documento oficial lançado alguns anos antes, em 1996, sobre a *Política de Defesa Nacional* (PDN) já dava mostras de que a transformação nas pastas militares seria uma necessidade e apenas uma questão de tempo.

No que consistia a definição da PDN? Em primeiro lugar, foi a primeira vez na história brasileira que o governo elaborou oficialmente um documento com tal característica. E, em segundo, definiu os parâmetros nos quais a atuação se daria. Por outro lado, o documento contempla uma série de tópicos, apenas arrolados, sem maiores critérios e analisados superficialmente. Fica visível, ainda, no texto da PDN, as dificuldades encontradas para elaborá-lo, justamente para que fossem contemplados diversos interesses, no final transformando-se em apenas uma mera carta de intenções. Sua importância, contudo, pode ser aquilatada pelo simples fato de ter sido escrito e levado a público, democratizando a discussão sobre o novo ministério.

Os objetivos da PDN são os mesmos encontrados em qualquer documento semelhante, ressaltando-se a garantia da soberania com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais.

Depois de fazer uma avaliação do quadro internacional, detendo-se no âmbito regional, o documento frisa que “persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação”.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Cf. *Política de Defesa Nacional*, *op. cit.* p. 10.

A orientação estratégica “seria centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo,” o que não excluía a possibilidade de utilização de força como recurso de autodefesa.<sup>66</sup> Para isso, necessário se faz, portanto, “a existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz”.<sup>67</sup> E o que era importante, mencionava-se o caráter auto-sustentável de tal política. Nas diretrizes não se esquecia de mencionar a necessidade de “proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar”, além, é claro, “de priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões Norte e Centro-Oeste”.<sup>68</sup>

Outros tópicos relacionados à região austral não foram esquecidos. Algumas diretrizes contemplavam a atuação nesta parte do continente: “contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a solidificação da integração regional; atuar para a manutenção de um clima de paz e cooperação ao longo das fronteiras nacionais, e para a solidariedade na América Latina e na região do Atlântico sul; intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas”.<sup>69</sup>

Para um dos membros do ex-Ministério Extraordinário de Projetos Especiais (ex-SAE), nesta política de defesa nacional, sustentável a longo prazo “deve-se alcançar equilíbrio adequado entre as necessidades de segurança militar e as prioridades do desenvolvimento econômico e social do país”.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> Cf. FUJITA, Edmundo – *op. cit.*, p. 110.

## NOTAS FINAIS

Ao longo do tempo pode-se dizer, a partir do exposto anteriormente, como é normal em qualquer circunstância, que a defesa e segurança do país sempre recebeu atenção governamental. Certamente tudo transcorreu de acordo com as tendências políticas e ideológicas de grupos que, em cada período, estiveram no controle do aparelho de Estado. Em um primeiro momento, as prioridades foram centradas com mais vigor na parte Sul do Hemisfério, onde as disputas se deram com maior intensidade, ou seja, na Bacia do Prata.

Desde o início da história nacional, foi essa região que presenciou os maiores conflitos pela fixação de fronteiras, e pela definição do formato dos atuais territórios do Cone Sul. Foi inclusive nesse local que o Brasil participou efetivamente do último conflito armado contra um Estado vizinho, no caso o Paraguai, na década de 60 do século passado. A partir de então o país sempre resolveu seus contenciosos por via diplomática, divergindo da Argentina em todo o período. Ao lado do conflito, a cooperação também caminhou *pari passu*. Nas últimas décadas, os dois países disputaram influências e acusaram-se mutuamente um sem número de vezes, pelos mais diversos motivos, e que se tornam aqui desnecessário mencionar.

Nunca se descuidando da política de defesa, objetivando não só manter, mas inclusive incrementar sua segurança, e atento a qualquer possível desequilíbrio no plano regional, o Brasil conseguiu, finalmente, no fechar do século, criar o Ministério da Defesa, responsável agora pela política desse setor, através das diretrizes já estabelecidas em 1996.

Em lugar do conflito o país preferiu, desde a década de 80, – levando na devida conta as profundas transformações operadas no sis-

tema internacional, com a Rodada GATT do Uruguai, com o desmontamento do império soviético e com as tendências de formação de blocos – investir em outras frentes, privilegiando a cooperação, procurando melhores alternativas em busca de uma possível integração regional, e trabalhando no sentido de aumentar o grau de confiança recíproca com os demais países da área.

Com este objetivo, exercícios militares conjuntos, por exemplo, já têm sido realizados há alguns anos entre os governos de Buenos Aires e Brasília. As autoridades militares brasileiras têm-se manifestado, porém, cautelosas quanto à uma efetiva integração militar, tanto das armas, quanto das políticas. Por outro lado, isto não tem impedido que declarações levantando esta possibilidade sejam feitas, mas sem fixar prazos, e não como assunto prioritário na agenda multilateral dos países da região.

Se no Brasil as Forças Armadas têm realizado ou pensado em visão integrada combinada de defesa (no plano doméstico), conforme se falou no *IV Encontro Nacional de Estudos Estratégicos* realizado em Campinas, em setembro de 1998, isto deve ser entendido como algo perfeitamente normal, já que pensando como Estados, as políticas nacionais, com a nova estrutura para o setor, necessariamente têm que ser repensadas visando maximizar os poucos recursos orçamentários.

Na realidade é com esta perspectiva que agem todos os países da região. Por exemplo, o Peru e o Chile, tem manifestado nos últimos anos interesse em reequipar suas forças aéreas. Enquanto o Peru adquiriu, por exemplo, 29 migs russos após o conflito com o Equador, o Chile anunciou a aquisição de F16 em 1996, causando protestos argentinos.

Se as relações argentino-brasileiras caminham relativamente tranqüilas, desde meados dos anos 80, apesar das crises, e com Brasília

lia procurando mostrar que não tem motivações belicosas em suas atitudes, através de gestos concretos como a desativação do programa nuclear de Iperó, sob responsabilidade da Marinha, fechando o campo de experiências do Exército na Serra do Cachimbo, nos anos de Fernando Collor de Mello, pode-se dizer que os países da região ao estabelecer suas políticas de defesa o fazem de maneira que seus interesses nacionais sejam preservados, e atendendo suas especificidades que, obviamente, não são as mesmas para todos os Estados.

A Argentina tendo optado por uma atuação muito próxima com os Estados Unidos parece confiar mais no aumento do grau de confiança recíproco com os vizinhos, apostando no esvaziamento do tema na região. Por este motivo firmou memorandos de cooperação com o Chile em 08 de novembro de 1995, visando o fortalecimento da cooperação em segurança de interesse mútuo, no marco da reunião realizada pela Organização dos Estados Americanos para o Fomento da Confiança. Com o Brasil, Menem já havia, também, assinado com Collor de Mello, acordo para uso exclusivamente pacífico da energia nuclear na Reunião Ibero-americana realizada em Guadalajara, em 18 de julho de 1991.

Também é verdade, por sua vez, que apesar desses acordos, os países continuam, na medida do possível revitalizando seus equipamentos. Por exemplo, em função de problemas fronteiriços, nem sempre entre esses mesmos países, mas para resolver ou neutralizar influências de grupos integristas na fronteira tripartite, brasileiro-paraguaio-argentina. Do mesmo modo o Brasil manteve posição firme em relação à crise paraguaia, em março de 1998, quando se falou em golpe de Estado naquele país. Nas relações argentino-chilenas, muitas vezes são colocados problemas relativos a possessões, razão pela qual

discussões intensas têm sido realizadas nos últimos anos até chegarem a acordos contemplando os interesses de ambos os envolvidos, principalmente pela região dos gelos.

No caso específico brasileiro, a atenção foi, aos poucos, se deslocando à medida que se resolviam as divergências com a Argentina, do Sul para o Norte. Esta última é a porção do país que tem merecido as maiores atenções nos últimos anos. Assim, ao se estabelecer uma política de defesa para o país, esta foi considerada a região prioritária, motivo pelo qual o governo tem investido com maior intensidade na Amazônia, seja no plano retórico, de defesa dos proclamados interesses nacionais, face às críticas constantes de má-utilização dos recursos ambientais, seja de maneira efetiva através da instalação de equipamentos militares como radares naquela parte do território brasileiro.

Dentro do marco de integração regional, o país tem caminhado no sentido de aumentar a confiança recíproca, enquanto simultaneamente não se descuida de tomar providências necessárias para garantir capacidade dissuasória, em face de um hipotético conflito. Daí a própria política da Marinha que agora, a partir de 1999, passou a ter possibilidade de adquirir seus próprios aviões, equipamento anteriormente monopolizado pela Aeronáutica desde meados dos anos 60.

Com um efetivo de aproximadamente 300 mil soldados, as Forças Armadas brasileiras têm um orçamento relativamente baixo no total de gastos nacionais, em torno de 2% ao ano. E tem participado, também, das reuniões continentais sobre o tema, como pode ser verificado em julho de 1995 em Williamsburg, na Virgínia, e em Bariloche, em outubro de 1996, nas conferências de Ministros da Defesa das Américas.

Afinal de contas, como estabelece a *Política de Defesa Nacional*, “a vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz”.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Cf. *Política de Defesa Nacional*, *op. cit.* p. 12.

À

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS - UNICAMP  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH  
**SETOR DE PUBLICAÇÕES**

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Caixa Postal 6.110

13083-970 - Campinas - São Paulo - Brasil

Tel.: (019) 788.1603 / 788.1604

Telefax (019) 788.1589

Pub\_ifch@obelix.unicamp.br

NOME (Name): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ENDEREÇO (Address): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

RECEBEMOS: \_\_\_\_\_

We have received: \_\_\_\_\_

FALTA-NOS: \_\_\_\_\_

We are lacking: \_\_\_\_\_

ENVIAMOS EM PERMUTA: \_\_\_\_\_

We are sending in exchange: \_\_\_\_\_

DATA: \_\_\_\_\_

Date: \_\_\_\_\_

ASSINATURA: \_\_\_\_\_

**A NÃO DEVOLUÇÃO DESTE IMPLICARÁ NA SUSPEN-  
SÃO DA REMESSA**

Non-acknowledgement of receipt will indicate that further  
publications are not wanted.