

Defesa e segurança no Brasil: velhas ameaças, novas perspectivas

Suzeley Kalil Mathias*

O mundo que saíu do século XX não foi o mesmo que entrou no século XXI. De fato, às esperanças de cenários de paz e respeito aos direitos humanos interporam-se interesses que parecem perpetuar os conflitos e as guerras. Aos antigos desafios à segurança humana – entendida na sua totalidade, isto é, proteção contra todas as ameaças que podem colocar em risco a vida humana e o bem-estar social – somaram-se novas questões, questões estas infladas pelos homens que ocupam cargos de poder. O desafio, pois, é encontrar uma fenda na mata, uma vereda para que os países desenvolvem respostas cooperativas (ou ao menos de menor potencial conflito) à defesa de seus interesses.

Neste pequeno texto apresentamos uma análise provisória de como o Brasil vê seus interesses e avalia as ameaças que deve enfrentar. Assim, são duas as questões para as quais buscamos respostas, ainda que provisórias, neste texto: Como o país avalia seus interesses nacionais diante do mundo atual? Quais as “novas ameaças” que o Brasil deve enfrentar? Para responder tais perguntas, centramos nossa avaliação na relação entre EUA e América Latina e aventamos algumas explicações sobre como esta foi modificada depois dos acontecimentos do 11 de setembro de 2001.

O interesse, ou melhor, a necessidade em tomar a relação entre EUA e América Latina como pano de fundo para a análise é geopolítica. A despeito dos ventos de mudança profunda que atinge o mundo, eles não foram suficientes para transformar a relação de poder internacional na região latino-americana. Mesmo desconsiderando que os EUA são hoje um verdadeiro império, as definições de interesses e ameaças para todo o subcontinente latino-americano historicamente esteve subordinado ao grande irmão do norte.

Tomando unicamente a posição do Brasil no hodierno sistema internacional, vê-se que o país não pode agir com autonomia na definição de seus interesses e ameaças, pois sua posição no novo cenário continua sendo de subordinação estratégica. Em outras palavras, o Brasil está no espaço de influência hegemônica dos EUA, que vê a região latino-americana como parte de seu território de influência. Neste sentido, a aspiração do Brasil quando muito pode ser de Ter um papel de sub-hegemonia regional e sempre considerando as brechas deixadas pelos EUA.

Mas o que são “ameaças”? Como classificá-las em velhas e novas? Este é um conceito recentemente incorporado aos estudos de Relações Internacionais, sendo mais comum nos textos de estratégia militar, o que representa uma dificuldade adicional. Compreendemos que “ameaças” são um mosaico e como tal deve ser construído pedaço a pedaço. Como num mosaico, em cada parte do texto a definição ganhará novas cores e dimensões.

Para não deixar, entretanto, de mencionar o que orientou a própria construção do mosaico, entendemos por ameaças uma percepção no sujeito que se sente ameaçado. Precede esta percepção, aquilo que o próprio sujeito valoriza. Assim, em termos típico-ideais e individuais, para um brasileiro um garoto num semáforo com um canivete produz no motorista uma sensação de insegurança relativamente aos seus bens e até à sua vida. Não é o perigo real, que pode estar no atravessar o sinal em alta velocidade para fugir do pivete. Tudo aquilo que produz no sujeito sentimento de insegurança, representa uma ameaça a um seu interesse. Como sustenta um autor: *A ameaça é uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe.*¹

Como no plano individual, também no estatal nem sempre o perigo é traduzido na forma de ameaça. E todos, perigos ou ameaças, são assim chamados em função do que o Estado entende como seu interesse. Muitas vezes, nem mesmo sobre este interesse o Estado tem clareza, dificultando, pois, a percepção da ameaça. Outras vezes o Estado tem

razões e percepções bastante definidas sobre seus interesses e ameaças, podendo inclusive definir seu inimigo, mas não tem os meios de divulgar os interesses, perceber as ameaças e contrapor-se aos inimigos.

Ao longo da década de 90, seis temas ganharam relevo na agenda geopolítica mundial, constituindo-se no que chamamos aqui de “novas ameaças”. Tais temas, definidos em função da própria configuração do sistema mundial e, portanto, de significado diferente para os países centrais e para os periféricos, são: direitos humanos, ecologia e/ou degradação do meio ambiente, tráfico de drogas, terrorismo, migrações internacionais e o crime organizado internacional.

Uma simples passada de olhos pelos temas mostra que na verdade eles pouco tem de novos, pois todos são questões muito antigas. O que parece ter acontecido é que mudaram o significado deles dependendo do ponto de vista do observador. Assim, para um país hegemônico como os EUA, cada uma das “novas ameaças” é definida como algo externo ao seu território e por isso pode ter um tratamento até militar. Já para países como o Brasil, essas “ameaças” estão no interior do país e muitas vezes sequer são de fato o problema a ser enfrentado.

Em outras palavras, a percepção e a forma de tratamento dos temas destacados, entretanto, é bastante diferente para países como EUA e Brasil, para o centro e para a periferia do sistema internacional. Podemos resumir conforme segue:

- Direitos humanos: é entendido como interesse nacional norte-americano (sempre lembrando que quando há um problema relacionado com o que aqui estamos chamando de “ameaça”, os EUA trabalham como se este ocorresse fora de seu território) e merece um tratamento militar. Já para o Brasil e países em desenvolvimento, diz respeito a um valor universal a ser preservado juridicamente;
- Ecologia ou degradação do meio ambiente: tomado como ameaça global, tem merecido atenção do governo norte-americano no plano jurídico-internacional. No caso do Brasil, principalmente em relação à região amazônica, além de respostas jurídicas, também há a utilização de militares na busca de amenizar os efeitos nocivos da destruição dos recursos naturais;
- Narcotráfico: sem esquecer que essa palavra foi cunhada por representantes dos EUA para definir o tráfico promovido pelos cartéis colombianos, tem sido encarado pelo Departamento de Estado como uma ameaça aos seus interesses que exige respostas militares, como exemplifica o “Plano Colômbia”. Para o Brasil e seus vizinhos, o tráfico de drogas deriva de problemas econômicos e vêm sendo combatido por planos policiais;
- Terrorismo: tomada como ameaça, teve sua definição recentemente ampliada, cujas ações combativas são militares. No Brasil, ao contrário, não se constitui sequer em problema e muitas vezes serve apenas para desviar a atenção dos assuntos importantes em políticas públicas. Se fosse o caso, o terrorismo teria que ser combatido por meio de mecanismos sociais e policiais, nunca castrenses;
- Migrações: enquanto os EUA são receptores de imigrantes, o Brasil expulsa seus nacionais. Por isso mesmo, o primeiro trata a questão como jurídica, isto é, basta mudanças na legislação para procurar conter essas populações fora de seu território. Para os países em desenvolvimento, no entanto, tanto as migrações internas quanto a emigração são uma ameaça, pois representam um problema econômico-social que precisa de planos sociais imediatos;
- Crime organizado: são vistos como um problema que pode ser solucionado por meio de medidas militares pelo centro, enquanto na periferia este talvez constitua a maior “ameaça” às comunidades políticas organizadas, pois o crime internacional tem conseguido penetrar nas administrações públicas destes países e a partir daí se espalhado como um câncer a destruir os mecanismos de proteção do Estado.

Centrando a atenção no terrorismo, pois este tem funcionado como o grande vetor de desestabilização do sistema internacional hoje, destaca-se que após os acontecimentos de 11 de setembro, com a definição de terrorismo ampliada, entendida como conjunto aberto para incluir todo ato ou mesmo intenção (como se pode enquadrar o financiamento de tais atos?) de causar danos àqueles civis não diretamente envolvidos numa situação de conflito armado, muitos dos atores envolvidos em conflitos na América Latina passaram a ser assim tratados, pelo menos pelos norte-americanos. Também nas diferentes reuniões internacionais de chefes ou representantes de Estado, vários países, notadamente a Colômbia, foram pressionados a definir seus inimigos como terroristas, o que possibilitaria inclusive

uma atitude mais agressiva por parte do governo norte-americano, dado que a nova estratégia exterior adotada por ele na seqüência do conflito afegão prevê o uso preventivo da força.

Nossos limites nesse artigo impedem uma análise mais detida da nova estratégia de defesa embutida na “nova” política externa norte-americana. Mesmo porque, para a América Latina em seu conjunto e para Brasil em particular, essa “nova” política prioriza ainda menos a região. De fato, o desinteresse por tudo o que acontece ao sul do Rio Grande é tamanho que chega a causar certa euforia em vários analistas, pois implica numa liberdade de ação para os acordos regionais e mesmo dos países latinos com a Europa, por exemplo, jamais vista, pelo menos no pós-Segunda Guerra.

Tratando-se exclusivamente de Brasil, o único tema dentre os seis destacados acima que merece alguma atenção do governo norte-americano é o narcotráfico. Tanto é verdade que as ações deste governo, desde o 11 de setembro de 2001, foram no sentido de conseguir transformar a idéia de defesa – expressa em vários documentos como excluindo toda e qualquer relação com ações policiais, pois estas são relativas à segurança e, portanto, não apenas prescindem da utilização de forças armadas para seu desbaratamento como supõem o afastamento castrense destes assuntos –, em um tema muito mais ambíguo, de forma a tornar indistintas as políticas voltadas seja para a defesa seja para a segurança. Esse foi o tom que passou a presidir os encontros de “ministros da Defesa das Américas”.

Ainda no caso particular do Brasil e da Argentina, desde o primeiro momento após os ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono, o governo americano insiste – até para testar o grau de “amizade” dos países – que na região de fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai, conhecida como “Tríplice Fronteira”, não há controle estatal algum, o que facilitaria o tráfico e o contrabando. Essa atenção para aquela área, como a imprensa largamente noticiou, baseia-se no fato de ali viverem muitas famílias de origem árabe, o que indicaria o envio de dinheiro para o exterior (implicitamente: atividade terrorista) e, portanto, para não ser confundido com ela, as autoridades de cada um dos três países deveriam apontar exatamente como contribuiriam com os norte-americanos.

A resposta do governo brasileiro foi imediata. É bom recordar que logo depois dos ataques, o então presidente Fernando Henrique Cardoso convocou o TIAR, assinado em 1947,² justificando que se tratava de uma agressão ao conjunto dos países americanos e que, portanto, todos deveriam contribuir para não apenas esclarecer tal ato como também discutir qual resposta adotar. Em relação à Tríplice Fronteira, esse governo insistiu que a comunidade imigrante que vivia na região nada tinha a ver com atividades terroristas e que a área estava sob estrito controle do Ministério da Justiça. Diante, entretanto, da insistência da Casa Branca em que não bastavam as atitudes tomadas, o governo brasileiro concordou com a instalação de uma equipe do FBI em território nacional.³ A imprensa aventou a hipótese que foram esses fatos que levaram à substituição de José Gregori por Aloysio Nunes no Ministério da Justiça.

Em resumo, após os acontecimentos de 11 de setembro, a “ameaça” que ganhou maior ênfase foi o terrorismo. Para o caso específico da América Latina, as tentativas de relacionar as atividades do tráfico de drogas com questões étnicas aumentaram e o Plano Colômbia tornou-se uma prioridade para os norte-americanos. O quadro que descrevemos no início, portanto, continuou sendo válido para avaliar a situação atual. A mudança, pequena porém fundamental, deu-se na ênfase, tanto nos temas, destacando-se as *norcoatividades*, quanto nas prioridades da Casa Branca, que passou a ignorar a América Latina.

Para nós, latino-americanos, resta aproveitar a ocasião que se nos coloca e procurar nas negociações que se avizinham relativamente à ALCA, buscar construir com alguma liberdade, já que estamos fora das prioridades do “grande irmão”, um elenco de interesses comuns para, oxalá o permita, ganharmos maior relevância no panorama internacional e por essa via procurarmos respostas às verdadeiras ameaças que nos consomem: a pobreza, a ignorância, o subdesenvolvimento.

NOTAS

* Suzeley Kalil Mathias é professora de Teoria Política nos cursos de História e Relações Internacionais e da Pós-Graduação em História na UNESP-Franca e pesquisadora do GEDES – Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional, do Centro de Estudos Latino-Americanos – CELA (UNESP). E-mail: suzeley@uol.com.br

¹ Héctor SAINT-PIERRE. “Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança cooperativa”. In In Suzeley Kalil Mathias (org.) *O impacto das ‘novas ameaças’ no Cone Sul*. CDRom, NEE-Unicamp, 2001, grifos no original.

² Lembramos que este instrumento foi convocado pela Argentina em 1982 durante a crise das Malvinas. Todavia, sabe-se que naquela ocasião, ele foi ignorado pelo Chile, que tinha contenciosos com a Argentina e, principalmente, pelos EUA. Talvez isso explique sua denúncia pelo governo mexicano em fevereiro de 2002.

³ Os diários da época estão recheados de informações neste sentido. Todavia, duas reportagens mais recentes exploram-na melhor: O Estado de S.Paulo, 08/11/2002; Folha de S.Paulo, 16/12/2002. O jornal Folha de S. Paulo de 30 de setembro de 2001 informava que “Um estudo privado de consultoria de segurança dos EUA observou no começo do ano o aumento da presença de militares e agentes de inteligência norte-americanos no Paraguai e na tríplice fronteira, por causa da suspeita de que as FARC estariam traficando drogas e lavando dinheiro em conjunto com terroristas islâmicos lá instalados. Até agora, nada foi provado.” Como já informamos, desde muito antes o tráfico de drogas presidia as discussões entre EUA-Brasil e Argentina. Cf., por exemplo, Folha de S.Paulo, 26/11/2000.