

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**A POLÍTICA BRASILEIRA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL**

**NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

Paula Lazzari

Porto Alegre, novembro de 2009.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A POLÍTICA BRASILEIRA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL**

**NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

**Paula Lazzari**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

**Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik**

**Porto Alegre, novembro de 2009.**

A POLÍTICA BRASILEIRA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: ANÁLISE DO  
DISCURSO NO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

PAULA LAZZARI

Trabalho de conclusão de curso defendido e aprovado em \_\_/\_\_/\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik (Orientador)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

CONCEITO FINAL: \_\_\_\_\_

**Resumo:**

Levando em consideração a ampliação das agendas dos países, e tendo em vista a evolução dos estudos sobre segurança, o presente trabalho se dedica a responder como tem se desenvolvido o discurso da segurança internacional do Brasil durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O conteúdo dos discursos oficiais nos fornece o instrumental metodológico apropriado para responder essa pergunta, possibilitando-nos encontrar a contribuição brasileira para o estudo da segurança através dos conceitos presentes na retórica discursiva das autoridades brasileiras. Além do discurso, as iniciativas promovidas no atual governo, no âmbito nacional e regional, para a dissolução de problemas de segurança, também serão avaliadas. Demonstrar-se-á, desse modo, como a percepção brasileira está ligada a arranjos cooperativos que permitem que ameaças compartilhadas sejam abordadas respeitando-se as especificidades regionais e de acordo com um enfoque multidimensional da segurança.

**Palavras-chave:** teorias de segurança - securitização - discurso - segurança e defesa.

**Abstract:**

Taking into account the broadening of security agendas, and in view of the evolution of security studies, this work is dedicated to answer how the discourse of international security in Brazil has been developed under President Luiz Inácio Lula da Silva. Discourse investigation provides us with the appropriate methodological tool to answer this question, allowing us to find the Brazilian contribution to the study of security through the concepts that appear in the discursive rhetoric of the Brazilian authorities. As well as the discourse, the initiatives promoted in the current government at the national and regional levels for the dissolution of security problems will also be evaluated. We will demonstrate, therefore, how the Brazilian perception is linked to cooperative arrangements that allow common threats to be

addressed with respect to regional specificities and in accordance with a multidimensional approach to security.

**Keywords:** theories of security - securitization - speech - security and defense.

## Sumário

INTRODUÇÃO .....	7
1 - Considerações teóricas: a evolução dos estudos de segurança.....	11
1.1 O tradicionalismo estatocêntrico e a Escola de Copenhagen .....	13
1.2 A abordagem da segurança humana e a crítica ao estadocentrismo .....	18
2 – Políticas de segurança e defesa no governo Lula (2003-2009) .....	23
2.1 Conjuntura: desafios e soluções.....	25
2.1.1 O Brasil e os desafios relativos à segurança .....	26
2.1.2 Marcos normativos .....	30
2.2 Prevenção de conflitos: segurança hemisférica e mecanismos regionais de defesa .....	38
2.2.1 Conferência de Segurança Hemisférica .....	38
2.2.2 A UNASUL e o Conselho Sul-Americano de Defesa.....	40
2.2.3 Outras iniciativas de cooperação estratégica .....	46
3 - O discurso brasileiro de segurança internacional .....	48
3.1 A posição brasileira frente a temas globais .....	50
3.2 O discurso e as questões regionais.....	55
3.3 Os conceitos brasileiros na segurança internacional.....	60
CONCLUSÕES .....	66
REFERÊNCIAS .....	69

## INTRODUÇÃO

Se não se pode simultaneamente prevenir e preparar a guerra, tal como expunha a máxima atribuída a Albert Einstein, pode-se silenciar o dilema de segurança nas relações internacionais, se houver expectativa mútua de cooperação entre os Estados. A lógica de regionalização dos assuntos de segurança nas relações políticas globais tem dado origem a uma nova dinâmica na ordem mundial em formação, em que cada país percebe suas vulnerabilidades a partir de uma perspectiva nacional, assumindo responsabilidades maiores no tocante à sua própria segurança.

Durante o auge do conflito bipolar, grande parte da literatura de relações internacionais enfatizava apenas os aspectos estratégicos e militares da política e da segurança. Para Samuel Huntington (1993), a nova ordem internacional é caracterizada pela existência de múltiplos pólos de poder e pela pluralidade de civilizações. Neste cenário, a política dos Estados deve atender a aspectos da cultura e do progresso, que caracterizam sociedades distintas. O reordenamento do sistema internacional faz surgir discussões sobre temas cujas implicações transcendem as fronteiras dos Estados. Com isso, as preocupações de política e de segurança dos países passam a abranger novos temas. Têm início, então, discussões visando a redefinir os limites teóricos da área de segurança. O debate cobre a ampliação do conceito de segurança permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: a tradicionalista, a abrangente e a crítica (Tanno, 2003, p. 4).

Análises de política externa comumente prestam-se a resolver perguntas do tipo *por que* (Doty, 1993). O processo de apreciação de uma investigação que parte desse tipo de problema pressupõe que, dado um conjunto de circunstâncias, determinada decisão política pode ser considerada previsível. Disso decorre que a resposta encontrada irá se basear apenas em uma possibilidade. Não se pretende, no presente estudo, trabalhar com projeções. Adotaremos, portanto, outra forma de questionamento, buscando responder a uma pergunta do tipo *como*. Com isso, não pretendemos encontrar respostas prescritivas ou normativas para o problema em

análise; o caminho seguido será, em um primeiro momento, descritivo, e, posteriormente, analítico.

Desse modo, levando-se em consideração a ampliação das agendas dos países e dos tendo em vista a evolução dos estudos sobre segurança, o presente trabalho se dedicará a responder como se desenvolveu o discurso da segurança internacional do Brasil desde o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003, até o presente. O segundo mandato para o qual o presidente foi eleito se estenderá até 2010. Nossa análise, entretanto, ficará restrita até novembro de 2009.

A metodologia empregada no presente estudo será a análise do conteúdo presente no discurso oficial brasileiro. No primeiro capítulo, a revisão bibliográfica e a documentação indireta nos permitirão situar nosso problema de pesquisa na discussão acadêmica sobre a temática da segurança internacional. No segundo capítulo, o acompanhamento de questões relevantes por meio de periódicos e da análise de bibliografia orientará o desenvolvimento da relação existente entre o discurso de segurança e a conjuntura atual. Finalmente, no terceiro capítulo, o discurso será analisado enquanto construção social e ideológica, considerando-se o contexto histórico-social em que ele é produzido.

Avaliamos que, inicialmente, o estudo das práticas discursivas não fornece resposta tangível para problemas baseados em pesquisa científica, mas permite acesso a premissas epistemológicas subjacentes a um projeto, método de pesquisa ou sistema de classificação. Pode-se proceder, a partir daí, a uma leitura interpretativa dos discursos oficiais de líderes políticos brasileiros. Consideraremos, destarte, que o discurso tem o poder de produzir significados, enfatizando questões relevantes para a compreensão das práticas discursivas. Cabe, entretanto, fazermos uma ressalva quanto a definição da metodologia empregada.

No exame das práticas discursivas, nossa análise sobre a maneira como subjetividades são constituídas para que o Brasil adote nas relações exteriores um conceito de segurança multidimensional não será construída a partir de uma observação ontológica da realidade, mas sim empírica. Os aspectos cognitivos da decisão – ou a maneira como se forma a percepção cognitiva de atores envolvidos

no processo discursivo – da diplomacia brasileira em relação aos desafios da inserção internacional e às ameaças externas não serão, portanto, desenvolvidos. Neste estudo, utilizaremos um modo mais simples no tratamento dos atos de discurso: estes serão avaliados enquanto projetos de ação, pois os discursos constituem a primeira parte da operação de política externa; eles anunciam perfis de atuação e servem diretamente para definir o ideal de posição do país no mundo (Fonseca Jr., 2006, p. 397). Ademais, a metodologia empregada não será a análise do discurso *per se*, mas, sobretudo, do conteúdo subjacente a prática discursiva das autoridades brasileiras.

Assim, o discurso de segurança associado à política externa será entendido aqui como prática que produz determinada ordem social. A linguagem será, portanto, interpretada como produtiva. Para Shapiro et al., os responsáveis pela definição de políticas (policy-makers) trabalham em um espaço discursivo que impõe significados ao seu contexto, criando, assim, realidade – ou influenciando a interpretação desta. Uma abordagem com foco sobre práticas discursivas como unidade de análise pode auxiliar a compreensão de como essa realidade é produzida e mantida, e como ela torna possíveis diversas práticas. Desse modo, estudaremos o que Barry Buzan define como a política de poder de um conceito (Buzan, 1998, p. 32).

Segundo Huysmans (1988), o debate sobre a ampliação da agenda de segurança para setores não-militares e objetos de referência não-estatais lançou uma discussão interessante sobre a agenda de estudos de segurança. Levando-se em conta as diferentes maneiras possíveis de se lidar com o significado da segurança, nosso primeiro cuidado será estabelecer um parâmetro mínimo para seu entendimento: a segurança será compreendida como aquilo que media a relação entre vida e morte, como uma situação de ausência de ameaças à existência de valores fundamentais e objetos de referência. Isso articula uma problemática dupla – uma prática ou empírica, e outra ontológica. Para melhor desenvolvermos essa definição é que procederemos à análise conceitual das evidências presentes nos discursos, para em seguida verificarmos se algum dos conceitos construídos nas teorias sobre segurança internacional predomina nos discursos das autoridades do presente governo no Brasil.

Nosso objeto de análise – o discurso de segurança internacional do Brasil – será limitado aos discursos oficiais do Presidente da República, do Ministro de Relações Exteriores, e dos sucessivos Ministros da Defesa do Brasil durante o período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Após a revisão teórica, concentrar-nos-emos sobre como as práticas de política externa têm se integrado às relações internacionais do Brasil no tocante a assuntos de segurança. Podemos antecipar que, desde 2003, com a Conferência Especial de Segurança da Organização dos Estados Americanos, o Brasil vem adotando o conceito de segurança multidimensional,

que decorre de um chamado à reflexão sobre a segurança hemisférica, desenvolvida desde 1991 (...) A ausência de tensões regionais ou de preocupações com conflitos de natureza clássica interestatal, foi um dos fatores que levaram a que o foco das atenções se voltasse para o agravamento de outros aspectos ou temas não tradicionalmente relacionados a questões de segurança (Amorim, 2003).

As combinações entre estruturas (interna e internacional) são um primeiro passo para o processo de apreciação do discurso, mas suas inflexões e nuances serão dadas necessariamente por fatores conjunturais (Fonseca Jr., 2006, p. 397). A partir dessa constatação, nos dedicaremos, após desenvolvermos uma breve elucidação sobre o debate acadêmico em que se insere esta pesquisa, à descrição circunstancial do governo Lula. Serão abordadas as principais políticas desenvolvidas nos dois mandatos com relação a assuntos de defesa e segurança, atentando para os fatos relevantes para o seu desencadeamento. Em seguida, estudaremos o conteúdo do discurso de segurança brasileiro, associando as práticas discursivas à conjuntura que tem contribuído para que o Brasil adote nas relações exteriores uma abordagem da segurança em seu sentido ampliado. Por fim, analisaremos os conceitos presentes no discurso brasileiro que podem contribuir para o estudo da segurança internacional.

## 1 - Considerações teóricas: a evolução dos estudos de segurança

Atualmente, assuntos de segurança constituem prioridades nas agendas políticas dos países. No contexto global, é válido estabelecer um relacionamento dialético entre relações internacionais e teorias de segurança<sup>1</sup>. A teoria, nesses termos, pode ser entendida como habilidade política, ou, em nosso caso, como instrumento para compreender eventos e explicar suas causas (Walt, 2005, p.25).

Após o fim da Guerra Fria e com a formação de uma nova estrutura no sistema de segurança internacional<sup>2</sup>, tornou-se intenso o debate acadêmico sobre segurança. Mas o que é segurança? O conceito é disputado, e não existe consenso sobre se o foco da análise deverá recair sobre a segurança individual, nacional ou internacional. Ainda assim, algumas noções importantes podem ser mencionadas. Para Arnold Wolfers, a segurança, em um sentido objetivo, mede a ausência de ameaças a valores adquiridos e, de modo subjetivo, a ausência de temor de que esses valores venham ser atacados. Para Barry Buzan, no caso da segurança, a discussão é sobre a busca de liberdade de ameaças. No âmbito do sistema internacional, a segurança refere-se à habilidade dos Estados e sociedades para manter sua identidade independente e sua integridade funcional (Baylis, 2008, p. 229).

Atualmente, as discussões são mais acentuadas entre pesquisadores que defendem a ampliação do conceito de segurança internacional, e aqueles que afirmam existir uma particularidade inerente a ele, argumentando que estendê-lo causaria a perda de sua especificidade analítica. Segundo Waeber (1995), nos anos 1980, ocorre um movimento para expandir a agenda de segurança, partindo-se de

---

<sup>1</sup> CERJ Program for Peace and Human Security. **International Relations and Security Theories: A round-table discussion**. Relatório de conferência realizada em Paris, maio de 2007. Disponível em: <http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/confReport31may1june2007.pdf>. Acesso em 25 out. 2009.

<sup>2</sup> KISTERSKY, L. **New Dimensions of the International Security System after the Cold War. Center for International Security and Arms Control**. Stanford University, Abril de 1996. Disponível em <http://iis-db.stanford.edu/pubs/10277/kistersky.pdf>. Acesso em: 20 out. 2009.

um foco sobre a segurança entendida de uma perspectiva estritamente estatal (segurança nacional) para uma ênfase alternativa ampliada para a segurança de pessoas (como indivíduos e como coletividade internacional ou global) (Waever, 1995, p. 51). Surge, dessa discussão, um problema analítico que coloca em questão a validade teórica da ampliação do conceito de segurança, qual seja, a difícil delimitação de até onde é válido o alargamento do conceito. Para Waever, “alongar o eixo dos objetos referentes tem o efeito infeliz de expandir infinitamente o domínio da segurança, até que ele passe a abranger toda a agenda política e social” (Waever, 1995, p. 46).

A razão para a ampliação do debate, com o fim do conflito bipolar, é a mudança da natureza dos fatores que influenciavam as políticas dos países, sobretudo concebidos em termos estratégicos ou militares. Em função do surgimento de uma nova categoria de atores internacionais potencialmente capazes de desestabilizar o sistema internacional por meios diferentes daqueles político-militares convencionais, enfraquecem-se os postulados realistas tradicionais. Além disso, a incapacidade do realismo em prever o fim da Guerra Fria fortalece seus críticos (Tanno, 2003).

Para Hurrell (1998 apud Oliveira; Onuki, 2000, p. 109), o cenário pós-guerra Fria impôs um novo conteúdo para o conceito de segurança regional, que passou a incluir questões como narcotráfico, criminalidade, migração e meio ambiente (e, igualmente, a democracia). A segurança regional passou a ser definida em termos distintos daqueles consagrados durante a polarização do sistema internacional. Lake e Morgan (1997), citados por Oliveira e Onuki (2000, p. 110), argumentam que “o interesse norte-americano em dar suporte local e regular os conflitos regionais declina substantivamente no pós-Guerra Fria”. Com isso, abre-se espaço para que os países passem a criar seus próprios esquemas de segurança regional. Diamint (1996 apud Oliveira; Onuki, 2000, p. 110), no que se refere ao nível dos processos de promoção de segurança regional, afirma que a promoção da segurança convencional perde terreno para esquemas de segurança preventiva e cooperativa.

O conceito de segurança vem, destarte, se ampliando para além das políticas estratégicas nacionais (Cintra; Correa; Vigevani, 1999, p. 55). Com o amadurecimento da idéia de soberania, a segurança internacional, sobretudo a

proteção da própria soberania, passou a não se fundamentar apenas nas capacidades individuais de cada Estado. Desta forma, o exercício do poder tenderia a dissociar-se de seu fundamento militar, indicando o declínio da predominância dos valores militares-estratégicos e uma elevação da importância dos temas relacionados à economia e segurança humana (Vigevani e Dupas, 1999).

Na primeira parte deste trabalho, pretende-se avaliar como a segurança internacional se insere no debate acadêmico sobre estudos de segurança. O intuito deste esforço será responder, nas seções seguintes, se o discurso de segurança no governo Lula se identifica com alguma das visões apresentadas (realista tradicional, abrangente ou crítica). Para tanto, analisaremos o debate teórico-epistemológico sobre a área de segurança internacional, observando o surgimento de novos padrões de segurança e insegurança internacional, considerando as contribuições da abordagem do ato de discurso e da teoria crítica. Vale ressaltar que nossa discussão não será exaustiva, mas ilustrativa de debates selecionados de acordo com a relevância de suas contribuições teóricas para os propósitos deste trabalho.

### **1.1 O tradicionalismo estatocêntrico e a Escola de Copenhagen**

Pode-se dizer, grosso modo, que o debate teórico em Relações Internacionais está concentrado em dois campos. De um lado encontra-se o tradicional Realismo (ou também chamado de Racionalismo), e do outro o Idealismo (teoricamente chamado de Construtivismo). O campo da Segurança, ou da Defesa, também seguiria esse mesmo debate (...). (Rudzit, 2005, p. 295).

A idéia central desta subseção de nosso trabalho será demonstrar a oposição entre uma abordagem racionalista e realista da teoria de segurança internacional, que leva em conta principalmente fatores materiais e interesses/identidades exógenos, e uma abordagem construtivista, que inclui normas, cultura, a construção social de significados, e a formação de identidades e interesses no processo de interação que constituem a definição de segurança. Neste exercício, faremos a contraposição entre uma explicação realista estado-centrada e as contribuições

abrangentes e construtivistas, procurando incluir esclarecimentos conceituais e desenvolvimentos teóricos relevantes para a discussão aqui tratada<sup>3</sup>.

Com o arrefecimento das tensões da Guerra Fria, sobreveio a noção de que a segurança dos cidadãos estaria ameaçada por situações ligadas a atividades domésticas, e não apenas pela possibilidade de agressões externas. Guerras civis tornaram-se comuns em regiões assoladas por pobreza, fome, violência e abusos contra direitos humanos. As políticas de segurança tradicionais mascaravam as necessidades humanas básicas em nome do propósito maior da segurança do Estado. Levando em consideração esses apontamentos, alguns autores se propõem a rever o conceito de segurança e a incluir novos temas nas agendas e preocupações securitárias dos países. A questão que se coloca a partir de então se refere a como pode ser entendida a segurança internacional.

Para Cepik (2000), o significado do termo e as conseqüências práticas de sua utilização variam enormemente em diferentes contextos políticos e institucionais. Considerando os esforços para a redefinição do conceito como ponto de partida para nossa reflexão, tomaremos o cuidado de não estabelecer uma conceitualização fechada ou estrita da segurança internacional. Isso porque nosso levantamento, nesta seção do trabalho, visa a ver mais elucidativo do que crítico. Mais tarde, quando nos referirmos à segurança internacional no discurso brasileiro, passaremos a uma avaliação detalhada dos discursos e ações políticas referentes ao tema no governo atual, estabelecendo ligações com as teorias desenvolvidas nesta seção.

Pensar criticamente a segurança, a realidade social, significa não tomar como verdades prontas e acabadas todo e qualquer tipo de conhecimento que nos é passado, ou seja, significa fomentar um pensamento independente (Azevedo, 2007, p. 2). Para Tanno (2003), o movimento de renovação teórica da década de 1980 permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: a já referida perspectiva tradicionalista, a abrangente e a crítica.

A primeira proposta resguarda o Estado como unidade básica de análise, e é fortemente influenciada pela maneira positivista de produzir conhecimento. Para Nye

---

<sup>3</sup> O ponto de partida de todo o trabalho recente sobre idéias e segurança internacional é de que incentivos materiais nunca são determinantes; existe sempre alguma incerteza que as idéias ajudam a resolver.

e Lynn-Jones (1988, apud Walt, 1991), estudos de segurança podem ser definidos como o estudo da *ameaça, uso, e controle da força militar*<sup>4</sup>. Para Walt, o poder militar é o foco central da área, estando sujeito ao controle político. O autor reconhece, entretanto, que o poder militar não é a única fonte de segurança nacional, e que ameaças militares não são os únicos perigos que os Estados enfrentam (Walt, 1991, p. 2). De acordo com a abordagem tradicionalista estado-centrada, o risco de expandir os estudos de segurança excessivamente destruiria a coerência intelectual dessa área de pesquisa.

Já em outra vertente teórica, de perspectiva abrangente, destacam-se os trabalhos produzidos no âmbito da Escola de Copenhague<sup>5 6</sup>, da qual fazem parte Barry Buzan<sup>7</sup>, Ole Waever<sup>8</sup>, e Jaap Wilde. Como aponta Grace Tanno (2003),

Estabelecida nos anos 80 e imbuída pelas preocupações teóricas que caracterizaram a época, a Escola de Copenhague visa a desenvolver um conjunto de conceitos e quadros analíticos para viabilizar a análise de segurança internacional sob uma perspectiva abrangente. (...) A abordagem abrangente propõe que, nas análises de segurança, devam ser considerados além dos aspectos militares, os aspectos econômicos, sociais, políticos e ambientais (Tanno, 2003, p. 53).

Críticas formuladas à teoria proposta pela escola de Copenhague dizem respeito ao teor excessivamente europeu da escola (Huysmans, 1998, p. 56)<sup>9</sup>. Nos trabalhos iniciais dos teóricos identificados com a Escola de Copenhague, o conceito de segurança atrelado à lógica realista continuou sendo utilizado (Tanno, 2003, p.

---

<sup>4</sup> Grifo original do autor.

<sup>5</sup> Grace Tanno, em *A contribuição da escola de Copenhague aos estudos da segurança internacional*, esclarece de forma sucinta: “Criado em 1985 com a finalidade de promover estudos para a paz – seu nome oficial é Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) – o instituto constitui, nos dias de hoje, referência na área de segurança internacional. O início de seus trabalhos vincula-se tanto ao debate acadêmico da área nos anos 1980, quanto aos anseios de repensar a inserção do continente europeu na ordem internacional no pós-Guerra Fria” (TANNO, 2003).

<sup>6</sup> Para saber mais sobre as transformações conceituais introduzidas pela Escola, cf. *The European Security Order Recast* (BUZAN et al., 1990); *People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War Era* (BUZAN, 1991); Identity, migration and the New security agenda in Europe (Waever et al., 1993); *Security: a new framework for analysis* (Waever et al., 1998).

<sup>7</sup> B. Buzan é construtivista realista da Escola Inglesa, e seus trabalhos têm raízes no pensamento estratégico.

<sup>8</sup> O. Waever se auto-intitula como um realista pós-estruturalista, com forte influência de Jacques Derrida e Henry Kissinger.

<sup>9</sup> Jef Huysmans parte de uma perspectiva social construtivista em que a virada lingüística da teoria social possui uma grande importância, ou seja, de acordo com Huysmans o seu projeto de pesquisa coloca a o significado social da linguagem no centro, como força produtora da realidade e integradora das relações sociais. Huysmans aponta então para o dilema normativo da segurança, isso é, o dilema de escrever e falar a segurança” (AZEVEDO, 2007, p. 7).

70), permanecendo o Estado como principal unidade de análise. Mais tarde, e, sobretudo, em *Security: a new framework for analysis* (Buzan; Waever; Wilde, 1998), é possível perceber a incorporação de teorias pós-modernas e construtivistas nas análises de segurança<sup>10</sup>, como veremos em seguida.

Buzan, Waever e Wilde (1998) argumentam que a segurança é um termo genérico que tem significados distintos, mas que varia em forma. Segurança significa, genericamente, sobrevivência de um objeto de referência<sup>11</sup> frente a ameaças existenciais, mas o que constitui uma ameaça existencial não é o mesmo em diferentes setores. Isso ocorre porque os processos de construção de questões de segurança – ou a securitização de determinados temas – são parte de um domínio discursivo naturalmente intersubjetivo e socialmente construído. No âmbito internacional, elevar temas da agenda tradicional à agenda de segurança implica apresentá-los como algo tão importante e urgente, que não deve ser exposto à política normal, mas que deve ser decidido por líderes de cúpula antes de outros assuntos (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 29). Sob tal perspectiva, a segurança internacional tem raízes na política de poder, porém com uma agenda mais ampla.

O elemento construtivista agregado à análise é importante, pois a partir dessa contribuição, se considera que o significado de um conceito – a segurança – está no uso que é feito dele, e não em algo que pode ser filosoficamente definido em termos prescritivos. Ou, dito de outra forma, “contextos culturais podem às vezes ser considerados como dados, mas é sempre necessário investigar em que medida o contexto de significado torna-os o que são” (Wendt, 1999, p. 136).

---

<sup>10</sup> Para Ole Waever, o pensamento da Escola de Copenhagen pode ser compreendido por meio das seguintes ferramentas conceituais: a teoria da securitização, os setores de segurança e a teoria do complexo regional, e afirma que a teoria da securitização é o ponto mais importante para o entendimento da proposta da escola, mas ressalta que não se pode perder de vista a importância da interação entre esses conceitos. (Waever et al., 1998).

<sup>11</sup> Para um melhor esclarecimento sobre a segurança e seus objetos referentes, Grace Tanno (2000) aponta algumas reflexões interessantes: “Se, em 1989, Barry Buzan definiu que a segurança estava relacionada ao Estado [...] (Buzan, 1991:9), em *Security, a New Framework for Analysis* (Wæver et al., 1998), a segurança é assim descrita: “Segurança é o movimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão, ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende. Securitização pode então ser vista como uma versão extrema da politização.[...] Segurança é, assim, uma prática auto-referida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança. Não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real, mas porque é apresentada como ameaça (Wæver et al., 1998:23-24)”. (TANNO, 2003, p. 59-60).

Além disso, quando se defende que cada setor ou área (militar, político, econômico, societal e ambiental) possui lógica própria, com objetos específicos de referência no campo da segurança, enfraquecem-se as bases do estadocentrismo – embora elas não sejam abandonadas, pois as contribuições da teoria realista e neorealista são apreendidas pela Escola de Copenhague –, já que se reconhece que os objetos que terão sua segurança ameaçada no discurso do agente securitizador<sup>12</sup> não necessariamente incluirão os Estados. Por fim, a retórica da ameaça existencial, analisada para cada setor isoladamente, não é suficiente para fornecer uma análise completa da segurança internacional (Buzan; Waever; Wilde, 1998, p. 31). Neste sentido, no que se refere à forma de estudar as questões de segurança, grande ênfase é atribuída ao discurso, já que o processo de securitização é, em si mesmo, um ato de discurso (*speech act*) (Buzan, Waever, Wilde, 1998, p. 34).

A última contribuição da Escola de Copenhague que analisaremos nesta seção é referente ao aumento do nível de regionalização<sup>13</sup> no mundo após o período da Guerra Fria. Disto decorre que, em alguns setores, a lógica de segurança vem se constituindo no sentido da regionalização, o que origina a noção de complexo regional de segurança<sup>14</sup>. Barry Buzan (1998) define um complexo de segurança como um grupo de Estados cujas principais preocupações de segurança estão unidas de tal maneira que a segurança nacional de cada um não pode realisticamente ser considerada separada das outras (Buzan, 1991, p. 190). Assim, o complexo de segurança é constituído por uma “constelação de preocupações de segurança” (Buzan, 1991, p. 43). Haveria cinco complexos de segurança no mundo não-desenvolvido, dentre os quais nos concentraremos sobre o primeiro: o Sul-Americano, o Oriente Médio, o Sul Africano, Sul Asiático e do Sudeste Asiático.

Através da análise das transformações introduzidas ao conceito de segurança, trabalhamos alguns dos desenvolvimentos teóricos da Escola de

---

<sup>12</sup> De acordo com Buzan, Waever e Wilde (1998), atores securitizantes são os agentes que securitam assuntos declarando a existência de ameaça existencial aos objetos referentes. Podem ser líderes políticos, burocracias, governos, ou grupos de pressão. Objetos referentes são objetos vistos como existencialmente ameaçados. No domínio da segurança, é comum a identificação do objeto referente com o Estado (quando este tem sua soberania ameaçada) ou com a nação (quando a identidade desta está sob ameaça). Os atores funcionais, por fim, são aqueles que legitimam ou não a percepção de ameaça e as contramedidas de segurança requisitadas.

<sup>13</sup> Sobre teorias de segurança e o novo regionalismo, cf. KELLY, R. E. Security Theory in the "New Regionalism". **International Studies Review**. Vol. 9, N. 2, p. 197-229, Nov. 2007.

<sup>14</sup> “O conceito de complexo de segurança regional é a base da teoria clássica do complexo de segurança, desenvolvida por Buzan (1983)” (TANNO, 2003, p. 69).

Copenhague, com o intuito de compreender como novos padrões de análise são agregados à discussão. Terminamos por aceitar a parte da teoria que enfatiza a análise do discurso para compreender conceitos que, por não possuírem significado intrínseco, variam segundo o contexto histórico, possibilitando a existência de múltiplas interpretações (Koselleck, 1992; Lovejoy, 2000; apud Tanno, 2003). De acordo com Reinhart Koselleck (1992), a análise destes significados “demanda a incorporação de metodologia especial, que possibilite a construção do contexto em que o conceito é debatido.” (Tanno, 2003, p.8).

Apesar das diferenças entre construtivistas e realistas sobre o relacionamento entre idéias e fatores materiais, eles tendem a concordar que o Estado tem papel central nos debates sobre segurança internacional. Outros autores, entretanto, acreditam que demasiada proeminência tem sido atribuída ao Estado. Assim, para os teóricos críticos dos estudos de segurança, os Estados não devem estar no centro das análises, pois, além de eles serem extremamente diferentes entre si, muitas vezes os Estados podem constituir uma fonte de ameaça aos seus próprios cidadãos. Assim, o foco deve recair sobre os indivíduos. Passemos agora ao estudo da perspectiva crítica e ao desenvolvimento do conceito de segurança humana.

## **1.2 A abordagem da segurança humana e a crítica ao estadocentrismo**

Conforme visto, a noção estatocêntrica tradicional tem sido desafiada recentemente por abordagens mais holísticas do tema da segurança. Entre abordagens que buscam reconhecer ameaças básicas à segurança humana estão paradigmas que incluem medidas compreensivas, cooperativas e coletivas, voltadas para a garantia de segurança para o indivíduo e, por conseguinte, para o Estado<sup>15</sup>. Surge, nesse contexto, a escola crítica dos estudos de segurança<sup>16</sup> (Critical Security Studies – CSS), que adota uma perspectiva pós-positivista, rejeitando as

---

<sup>15</sup> Cf. Keith Krause e Michael Williams (1996; 1997), que abordaram de maneira sistemática algo já presente nos trabalhos de Buzan (Buzan, 1993; Buzan, Waever e Wilde, 1998).

<sup>16</sup> Para saber mais, cf. BOOTH, K. *Critical Security Studies and World Politics*; KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. Além disso, devem-se considerar as importantes contribuições de autores como Andrew Linklater, Hayward Alker, Richard Ashley, Robert Cox, Friedrich Kratochwil, John Ruggie, Yosef Lapid, e Alexander Wendt. Esta lista, vale notar, não é exaustiva.

concepções (neo)realistas estatocêntricas dos estudos de segurança da época da Guerra Fria. No debate sobre a redefinição do conceito de segurança, a crítica ao estado-centrismo e à ênfase atribuída a capacidades materiais militares dos Estados, presente nas abordagens tradicionais, deu origem também a outras manifestações teóricas. Entre estas, destacamos a contribuição da abordagem da segurança humana.

A segurança concebida em termos tradicionais significava a proteção da soberania e integridade territorial dos Estados contra ameaças militares externas. Esta constituía a essência do conceito de segurança nacional, que dominou as análises durante o período da Guerra Fria. Nos anos 1970 e 1980, a literatura acadêmica especializada propôs que a segurança fosse (re)pensada em termos mais amplos, e não militares. Ainda assim, o Estado permaneceu como objeto de referência da segurança. O conceito de segurança humana, entretanto, desafia essa noção ao introduzir o indivíduo como principal objeto de referência.

A definição do conceito foi inicialmente formulada no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado em 1994. Segundo o documento, a segurança humana é descrita como sendo, “em primeiro lugar, segurança contra ameaças crônicas como a fome, doenças, e repressão. Em segundo lugar, significa proteção contra interrupções súbitas nos padrões da vida diária” (PNUD, 1994). O relatório incluiu, no escopo da segurança humana, as seguintes áreas: segurança econômica, alimentar, ambiental, pessoal, comunitária, política, e de saúde (Acharya, 2008, apud Baylis et al, p. 493). De forma sucinta, o conceito de segurança humana representa uma expansão vertical e horizontal da definição tradicional de segurança nacional. Em sentido mais amplo, a segurança humana é definida pela ênfase no indivíduo como objeto de referência, pela natureza multidimensional do conceito, e por seu alcance universal.

A idéia de segurança humana traz diferentes contribuições, tanto em termos de segurança como de desenvolvimento e de governança democrática. A primeira delas nos indica que a estrutura do sistema internacional e as instituições de governança global têm um papel importante na promoção de condições de segurança (humana), e contribuem para a definição de padrões globais para orientar

as políticas de desenvolvimento, tanto em nível nacional como global. Conforme Krause (1997), as raízes do conceito de segurança humana são as idéias que enfatizam a importância dos direitos e liberdades individuais. Além disso, o autor acrescenta que a promoção da segurança humana contemporânea é a culminância do projeto liberal de construir instituições políticas fortes, legítimas e representativas (Krause, 1997, p. 37).

Ameaças à segurança humana podem advir do medo ou de alguma necessidade ou carência. Nas duas abordagens, há um consenso de que, para se proteger o indivíduo, deve-se ir além da proteção do princípio tradicional da soberania estatal. O que começou inicialmente como uma rejeição às noções ortodoxas de crescimento econômico em favor de uma noção ampliada de desenvolvimento humano foi reforçado por novas ameaças à segurança, como genocídios nos Bálcãs e na África, a crise financeira asiática, de 1997, e a ameaça de pandemias globais. O conceito de segurança humana representa um esforço para colocar o indivíduo no centro das preocupações de segurança nacionais e globais.

Segundo essa abordagem, os componentes centrais da redefinição do conceito de segurança seriam a individualização, desmilitarização, globalização e democratização dos problemas e soluções de segurança humana. Para Cepik, a tensão entre segurança estatal e segurança individual é ineliminável, e isso nos obriga a procurar sempre o equilíbrio possível entre esses dois valores (Cepik, 2001, p. 1).

Em conclusão, o questionamento do paradigma tradicional tem girado principalmente em torno de dois eixos. O primeiro, referente a questão do conteúdo da segurança e de sua ampliação. Este processo levou a uma aproximação entre as questões de segurança e desenvolvimento, nos anos noventa, originando o conceito de segurança humana. A segunda linha tem girado em torno dos objetos de segurança, funcionando a partir da visão estatocêntrica clássica, até as visões que se concentram em um nível global ou individual. Os estudos críticos de segurança surgem em função da exclusão do Terceiro Mundo da agenda de estudos de segurança da Guerra Fria (Acharya, 1997, p. 300). Vale destacar que o individualismo da perspectiva crítica se diferencia do coletivismo dos propositores da

visão abrangente na Escola de Copenhague. Entretanto, a perspectiva da segurança humana não concorre com a Escola de Copenhague; ela simplesmente oferece outra abordagem para reavaliar teoricamente o que é segurança, que é entendida como um assunto altamente subjetivo.

Em linhas gerais, como observado nesta última seção, pode-se dizer que a segurança humana oferece um enfoque voltado para o indivíduo, e não para o Estado, como objeto de segurança. Esta mudança traz algumas implicações teóricas importantes. Desse modo, no contexto da globalização, a segurança internacional vem sendo associada a questões que não dizem mais respeito apenas às capacidades militares dos países. Hoje, o tema é tratado pelo Brasil e outros Estados como assunto transnacional, global e interdependente (Aravena, 2002, p. 19).

Antecipando-se a discussão que será retomada mais adiante, é possível associar os desenvolvimentos da teoria realista às formulações doutrinárias da Escola Superior de Guerra (ESG), que, desde a redemocratização brasileira, tem praticamente monopolizado o discurso de segurança, restringindo o acesso de informações sensíveis ao núcleo das Forças Armadas. É apenas com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, que a participação de funcionários civis na harmonização de concepções presentes na elaboração da política de defesa altera o tom das políticas declaratórias brasileiras.

Por outro lado, o caráter “periférico” que afasta o Brasil dos centros de elaboração das análises de segurança favorece o aparecimento tanto do pensamento crítico quanto da segurança humana no discurso brasileiro. Esta última foi a ênfase adotada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, antes que se propusesse uma discussão específica para adoção de um conceito de segurança construído a partir da realidade regional, através da Conferência Especial da OEA (2003). Pela multiplicidade de interpretações possíveis para a política de segurança brasileira é que nos propusemos a pensar criticamente o discurso do governo atual, que associa segurança e desenvolvimento de acordo com um enfoque multidimensional, onde aparecem contribuições das diversas perspectivas que vimos até aqui.

Para dar continuidade ao presente estudo, no próximo capítulo, situaremos o contexto regional e doméstico em que é conduzido o governo atual. Atentaremos para as principais dificuldades em matéria de segurança que o país tem enfrentado no início do século XXI, bem como as iniciativas para sua solução produzidas tanto no âmbito interno, quanto no plano regional.

## **2 – Políticas de segurança e defesa no governo Lula (2003-2009)**

Vimos, até este ponto, como a questão da segurança internacional se insere no debate acadêmico sobre estudos de segurança. De forma sucinta, ao desenvolver uma abordagem universal para a designação ou construção da ameaça através de atos de discurso, a Escola de Copenhague atenua a importância de fatores contextuais (McDonald, 2008, p. 564). Já o enfoque sobre as liberdades individuais da abordagem da segurança humana assinala a mudança do objeto de estudo do Estado para o indivíduo.

Nessa passagem de um enfoque macro para outro micro (Armiño, 2006, p. 2), devem-se observar os contextos sociais, políticos e históricos em que discursos particulares de segurança se tornam possíveis. Por isso, neste capítulo, dedicaremos nossa análise à contextualização dos atos de discurso, de modo a ilustrar o enquadramento sociopolítico em que eles são construídos. Pretendemos, com isso, associar contextos relevantes para que certas dinâmicas sejam percebidas como ameaçadoras. Além disso, considerando no plano da securitização o enfoque sobre articulações capazes de conduzir a mudanças nas práticas, estudaremos também essas práticas e as mudanças nos marcos normativos que se produziram na história recente do Brasil, considerando, para isso, a publicação de documentos relevantes, tais como o Decreto de Mobilização e a Estratégia de Defesa Nacional.

Em nossa análise, levaremos em conta contribuições relativas não apenas a questões de segurança, mas também de defesa. Considerando que o caráter militarista dos estudos de segurança, por ser demasiadamente restrito, encontra limitações que acabam identificando-os com estudos de Defesa, desenvolveremos, aqui, uma reflexão articulando segurança nacional, regional e internacional. Procuraremos delimitar questões de segurança e de defesa como assuntos distintos, embora interligados. Partimos do pressuposto de que a estrutura internacional sul-

americana seja marcada pela supremacia de preocupações relativas às ameaças de segurança (proliferação de crimes pela ausência de Estados fortes) em relação às preocupações de defesa (ameaça de um Estado ao outro) (Filho, 2008, p. 4).

Alguns apontamentos fazem-se necessários para melhor desenvolvermos essa separação. Retomando a teoria, Buzan et al. consideram que a distinção entre os assuntos de defesa e os domésticos não são tão rígidas. Entretanto, a defesa, por envolver variáveis exógenas ao complexo de segurança analisado, tem uma agenda distinta. Assim,

quando usamos o termo “defesa”, estamos em princípio nos referindo à segurança externa, portanto, estatal. Se objetivarmos como núcleo dos estudos de segurança a sobrevivência de unidades coletivas e as formas de ameaças existenciais contra estas unidades, teremos a base para aplicarmos este tipo de análise em diversos setores, sem perder a qualidade essencial do conceito. Desta maneira, [é possível] englobar tanto aqueles que pretendem manter os estudos da defesa apenas na tradicional área política-militar, como aqueles que buscam ampliar o conceito de segurança, abrindo espaço para conceitos que envolvem a segurança humana, envolvendo setores não tradicionais no estudo da defesa (Pereira da Silva, 2008, p. 30).

Do ponto de vista das questões de defesa e segurança, o contexto sul-americano, no qual o Brasil se insere, é peculiar: se, de um lado, a região se destaca pela ausência de guerras formais, por outro, ela enfrenta problemas relativos à fragilidade da lei e ao alto grau de violência social. As vulnerabilidades internas dos Estados não desenvolvidos são as principais causas para o elevado número de conflitos nas diversas partes do globo de que fazem parte esses países, para os quais as maiores ameaças “não estariam relacionadas à possibilidade de invasão a um país limítrofe, mas ao esgarçamento do tecido social em áreas de fronteira” (Filho, 2008, p. 5). Segundo o mesmo autor,

(n)esse aspecto, a ameaça do narcotráfico nas fronteiras entre os países amazônicos é um caso emblemático: a natureza da ameaça é criminosa, portanto relativa ao setor da segurança, mas os maiores investimentos se dão no campo da defesa. (...) Apesar desse crescimento, a América do Sul continua sendo a região com os menores gastos de defesa em relação ao seu PIB (1,7%, em média), representando em torno de 4% do total do gasto mundial. (Filho, 2008, p. 5).

Vejamos como tem se construído a dinâmica recente<sup>17</sup> do tratamento das questões de segurança e de defesa no Brasil.

## 2.1 Conjuntura: desafios e soluções

Nesta subseção, versaremos sobre questões relativas ao período que se estende da década de 1990 até o momento atual, que diz respeito ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva. A década de 1990, segundo Amado Luiz Cervo, foi caracterizada pela multilateralização da segurança. Em conclusão, o autor afirma o crescente trânsito brasileiro entre a ilusão kantiana de apreço às instituições multilaterais, e o realismo cauteloso, impulsionado pela tentação da autonomia decisória (Vellozo Jr., 2003, p. 297)<sup>18</sup>.

Com o fim da guerra Fria e o esforço de consolidação democrática, o país enfrentou incertezas tanto sobre fatores internacionais, como nacionais. O colapso da União Soviética derrubou a ameaça de insurreição interna de inspiração comunista, que já havia justificado a intervenção dos militares na política interna. Da mesma forma, com a criação do Mercosul, a preocupação militar com a Argentina perdeu significado, exigindo uma redefinição da missão externa dos militares para justificar o seu prestígio e privilégio (Kenkel, 2003, p. 4). Isto levou os estrategistas a voltarem-se tanto para preocupações internas, como o narcotráfico e o crime transnacional, quanto para a ênfase na instabilidade na Colômbia como uma potencial fonte de ameaça para o Brasil. Ambas as abordagens levaram à atribuição de uma maior importância à Bacia Amazônica, que já constituía uma área de amplo envolvimento dos militares em missões não-tradicionais (Martins Filho; Zirker, 2000, p. 119).

---

<sup>17</sup> Para uma revisão histórica detalhada, cf. BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. **A projeção externa do Brasil: a questão da segurança** (2002); ALSINA JR., J. P. S. **A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e de defesa na era Cardoso** (In: Revista Brasileira de Política Internacional, 2003, vol. 46, n. 2.); CASTELAN, D.R. **Segurança e Defesa na década de 90: Interpretações do Itamaraty e Forças Armadas** (2007); CERVO, A.L. **Eixos conceituais da política exterior do Brasil** (1998).

<sup>18</sup> VELLOZO JUNIOR, J. Resenha do livro "Brasil e o Mundo: novas visões" (BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. [orgs.], 2002). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2003, vol.46, n.1, p. 237-239.

Vale ressaltar, entretanto, que os militares sul-americanos “nunca descartaram como principal foco de seu planejamento de defesa o conflito com países vizinhos” (Rudzit, 2003: 185) e “ainda se orientam por uma perspectiva clássica de defesa territorial e de garantia da soberania estatal, com forte traço realista” (Soares, 2005: 1-2). Nesse cenário, as Forças Armadas, como atores privilegiados, defendem junto aos seus governos a estratégia da dissuasão, o que mantém vivo o “Dilema de Segurança” na região (Filho, 2008, p. 5). O discurso de segurança do governo, entretanto, não envolve apenas preocupações formuladas pelo aparato militar, mas também as demandas de setores políticos e dos formuladores de política externa. Trataremos sobre este ponto mais adiante. Por ora, vejamos alguns dos desafios de segurança enfrentados pelo país.

### **2.1.1 O Brasil e os desafios relativos à segurança**

Uma das principais preocupações de segurança interna do Brasil é a criminalidade organizada<sup>19</sup>. As elevadas taxas de criminalidade são, em certa medida, atribuíveis ao policiamento ineficiente e problemas sociais subjacentes. As forças de segurança buscam aprimorar-se a cada dia e atingir níveis que alcancem a expectativa da sociedade como um todo, imbuídos pelo respeito e à defesa dos direitos fundamentais do cidadão e, sob esta óptica, compete ao Estado garantir a segurança de pessoas e bens na totalidade do território brasileiro, a defesa dos interesses nacionais, o respeito pelas leis e a manutenção da paz e da ordem pública. Paralelamente às garantias que competem ao Estado, o conceito de segurança pública é amplo, não se limitando à política do combate à criminalidade e nem se restringindo à atividade policial.

Durante o atual governo, crises no sistema penitenciário nacional ocorreram em mais de uma ocasião, atingindo vários estados. No ano de 2006, sobretudo entre os meses de maio e agosto, além de violentas rebeliões, atos de violência foram

---

<sup>19</sup> “A modalidade de criminalidade organizada com sua origem nas prisões se formou nos anos 1970 no Rio de Janeiro, experimentando rápido crescimento na década seguinte. Em São Paulo, todavia, esse processo se expandiu mais tarde, na década de 1990, conquanto houvesse sinais de sua existência na década imediatamente anterior” (ADORNÓ; SALLA, 2007, p. 9).

promovidos contra a população, organizados a partir de grupos atuantes no interior dos presídios. Esses atentados, que utilizaram táticas terroristas, foram parcialmente atribuídos a um grupo criminoso conhecido como PCC (Primeiro Comando da Capital). A crise ganhou cores mais acentuadas por conta do processo eleitoral em curso, em grande parte devido à repercussão do assunto na mídia brasileira. O governador do estado de São Paulo, à época, Cláudio Lembo, foi duramente criticado pela imprensa pela demora na resposta, pela falta de comunicação entre as forças policiais, pela falta de informação à mídia e à população em geral e pelo deficiente gerenciamento da crise. Segundo Adorno e Salla (2007),

eram (...) evidentes as discordâncias entre os titulares das Secretarias de Segurança Pública e da Secretaria de Administração Penitenciária quanto à condução da crise e sua imediata superação. Além disso, as ondas reavivaram tradicionais divergências entre a área de Segurança Pública do governo do Estado e representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Não obstante a ampliação da violência, as políticas públicas de segurança permaneceram sendo formuladas e implantadas segundo modelos convencionais, incapazes de acompanhar a qualidade das mudanças sociais e institucionais operadas no interior da sociedade. Como resultado dos ocorridos, as forças federais, inclusive as Forças Armadas, foram colocadas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva à disposição do estado de São Paulo. O governo paulista rejeitou as forças federais, mas afirmou que as equipes de inteligência federal e do estado já trabalhavam em conjunto. A Polícia Militar do Estado de São Paulo agiu rapidamente, resultando no saldo de mais de cem suspeitos mortos<sup>20</sup>. Além disso, duas iniciativas legais acabaram Instituídas por ocasião da crise de 2006: em 29 de março de 2007, foram sancionadas pelo presidente da República duas leis, aprovadas às pressas pelo Congresso Nacional<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. Balanço publicado em 25 de maio de 2006. Disponível em: [http://www.ssp.sp.gov.br/home/noticia.aspx?cod\\_noticia=8341](http://www.ssp.sp.gov.br/home/noticia.aspx?cod_noticia=8341). Último acesso: 04 Nov. 2009.

<sup>21</sup> A primeira delas tipificou o porte e uso de telefones celulares e radiocomunicadores nas prisões como falta disciplinar grave do preso e crime do agente público. A segunda restringiu os direitos dos autores de crimes hediondos ao estabelecer que os presos condenados por esse tipo de crime podem obter o benefício de progressão de pena e liberdade provisória apenas depois de cumprir pelo menos 40% (dois quintos) da pena se primários e 60% (três quintos) se reincidentes (Adorno; Salla, 2007, p. 14).

Sobre a situação dos mecanismos para resolução de crises como a registrada em 2006, Cepik aponta que,

a criação do subsistema de inteligência de segurança pública (SISP) vem contribuindo para melhorar as capacidades de inteligência do Estado brasileiro, mas boa parte dos problemas de definição das missões e prioridades somente será resolvida por meio da criação de um Ministério da Segurança Institucional com responsabilidades constabulares e de segurança interna claras. Embora o SISP tenha sido estabelecido em 2000 (...), até agora seu potencial integrador dos fluxos de informação nas áreas de inteligência criminal, inteligência de segurança (ou interna), contra-inteligência e contra-terrorismo foi pouco desenvolvido (Cepik, 2009, p. 10).

Fica, portanto, evidente a necessidade de serem realizados esforços adicionais em matéria de segurança pública no país. A escolha entre associar ou dissociar as Forças Armadas das tarefas policiais ou de segurança pública é assunto ainda controverso. Para se evitar a ocorrência de crises futuras, podem ser exploradas as modalidades de interação e cooperação constitucionalmente previstas, na forma de apoio logístico, de inteligência e operacional.

Outro problema de segurança enfrentado pelo Brasil diz respeito às remotas fronteiras do norte e oeste brasileiro. Os centros que concentram a população e a indústria no país estão localizados na costa leste, muito distantes da região fronteiriça, e as Forças Armadas brasileiras têm dificuldade em projetar sua capacidade militar sobre a região Amazônica e Andina (Janes, 2009, p. 32).

São elevados os níveis de criminalidade e tráfico de drogas ao longo das fronteiras com a Colômbia, Peru e Bolívia. À luz deste problema, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, promoveu-se uma reorientação das prioridades de segurança nacional para além da região do Cone Sul. Preocupações com a soberania territorial da Amazônia Brasileira favoreceram que as Forças Armadas, juntamente com pesquisadores civis da região Amazônica, propusessem a construção de uma ampla infra-estrutura de apoio à vigilância aérea e comunicação na região amazônica.

O SIVAM surgiu como resultado da deliberação unilateral do setor militar do Estado, neste caso específico por iniciativa do antigo Ministério da Aeronáutica, que ficou com a incumbência de desenvolver um sistema de vigilância para o território da Amazônia Legal, composto de um aparato tecnológico específico pautado na informação. Em seguida, o Estado implantou um Sistema Nacional de Coordenação, logo denominado de

“Sistema de Proteção da Amazônia” (SIPAM) (...), com a finalidade de integrar em rede diversos órgãos governamentais, montar um banco de dados e criar condições para o trabalho em conjunto desses órgãos na repressão aos crimes diversos e paralelamente na proteção do ecossistema amazônico (Cypriano, 2006, p.2).

Além disso, foram concebidos projetos estratégicos para complementar uma presença militar expandida no noroeste do Brasil. A Marinha brasileira dispõe de um regimento de elite baseado na região, que pode ser utilizado para missões contra traficantes de drogas e insurgentes. Por fim, unidades do Exército e da polícia têm sido mobilizadas ao longo da fronteira com a Colômbia em número cada vez maior, em especial desde fins de 2007, embora a presença militar na região continue escassa, dada a vastidão do território.

É sabido que guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) têm cruzado a fronteira e se envolvido em tiroteios com unidades do Exército brasileiro, e a ameaça de novas incursões aumentou desde o lançamento da ofensiva do exército colombiano contra as guerrilhas em 2002. As regiões de fronteira têm historicamente sido utilizadas pela guerrilha como bases para descanso, contatos para fornecimentos de materiais e exportação de drogas. As agências de inteligência brasileiras também tornaram públicas algumas tentativas por parte das FARC para se infiltrar em grupos políticos de extrema-esquerda no Brasil, e existem ligações entre as FARC e os grandes traficantes de drogas brasileiros<sup>22</sup>.

Em maio de 2008, uma ofensiva colombiana foi lançada contra um acampamento das FARC no Equador. Seguindo-se à ofensiva colombiana contra o território equatoriano, uma das lições apreendidas da crise é o risco de que os esforços de contra-insurgência na Colômbia tenham impactos desestabilizadores sobre a segurança regional. Embora as fronteiras do Equador e da Venezuela permaneçam como os pontos mais sensíveis na região, a vasta fronteira colombiana

---

<sup>22</sup> Embora o Brasil não seja um grande produtor de drogas, é um país de trânsito para fluxos de cocaína e heroína, partindo dos países andinos, e é o segundo consumidor de drogas ilegais nas Américas, atrás apenas dos Estados Unidos. A disputa pelo controle das rotas do tráfico e de distribuição nas cidades é a maior causa de conflitos entre gangues e forças de segurança (JANES, 2009, p. 18).

com o Brasil permanece uma área de preocupação e uma fonte de tensões potenciais, já que as FARC têm ampliado suas operações além das fronteiras frente ao recrudescimento das pressões das forças de segurança Colombianas.

A breve exposição dos desafios de segurança enfrentados pelo Brasil, elaborada ao longo desta subseção, nos permitiu identificá-los por meio dos exemplos selecionados como referentes tanto ao aspecto interno da segurança, sobretudo em matéria de segurança pública, e externo, em referência à segurança das fronteiras e ao controle de atividades ilegais transfronteiriças. Vejamos, em seguida, algumas das soluções e marcos normativos propostos para o enfrentamento de tais desafios durante o atual governo.

### **2.1.2 Marcos normativos**

#### ***a) Decreto de Mobilização***

Com o intuito de pautar a organização da estrutura militar brasileira para o enfrentamento de ameaças ou diante da possibilidade de um conflito, foi assinado, em 2008, O Decreto de Mobilização<sup>23</sup>, que regulamentou o Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB). Dentro do quadro político estratégico que o Brasil está inserido, os conflitos que podem ocorrer são, principalmente, contra atores não-estatais que atuam nas fronteiras.

O decreto institui um artigo polêmico, que qualifica os parâmetros de agressão estrangeira (para permitir o acionamento do SINAMOB), como sendo:

(...) dentre outros, ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional (DECRETO nº 6.592, Art. 2º, § 1º, 1998).

---

<sup>23</sup> Este documento regulamenta o disposto na Lei nº 11.631, de 27 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/mobilizacao/arquivos/decreto\\_n6592\\_de2deoutubrode2008.pdf](https://www.defesa.gov.br/mobilizacao/arquivos/decreto_n6592_de2deoutubrode2008.pdf). Último acesso: 16 Nov. 2009.

Esta definição de agressão estrangeira é bastante abrangente. O texto do decreto foi elaborado pelo Ministério da Defesa e, contrariando a tradicional diplomacia da pacificação, foi concebido como um instrumento de dissuasão voltado para os países vizinhos, (Rudzit, 2008, p. 2). Assim, o documento deverá ser entendido como direcionado para países que tomem atitudes hostis ao Brasil – por exemplo, expulsando empresas brasileiras atuantes em seu território. O decreto pode ser entendido, também, como endereçado a países que ameaçam nacionais brasileiros de expulsão e expropriação, como os produtores rurais instalados nas regiões da fronteira entre Brasil e Paraguai.

Desse modo, interpretando-se a legislação, uma agressão ou perseguição aos cidadãos brasileiros residentes em países vizinhos, ou a tomada de instalações de empresas brasileiras legalmente constituídas que operam em outros países, caracterizarão a partir de agora agressões externas. Assim, uma resposta militar por parte do Brasil passa, após a elaboração do decreto, a ter amparo legal. O momento da aprovação do Decreto deve ser considerado como de importância estratégica, pois associa-se a um contexto em que países como Equador, Paraguai e Bolívia vinham conduzindo ações lesivas a particulares e empresas brasileiras situados em seus territórios.

Em seguida, dedicaremos-nos ao exame de outra iniciativa brasileira, esta de maior repercussão e significância, qual seja, a Nova Estratégia Nacional de Defesa.

#### ***b) A Nova estratégia Nacional de Defesa***

O Brasil é pacífico por tradição e por convicção. Vive em paz com seus vizinhos. Rege suas relações internacionais, dentre outros, pelos princípios constitucionais da não-intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos. Esse traço de pacifismo é parte da identidade nacional e um valor a ser conservado pelo povo brasileiro. Porém, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças (END, 2008, p. 1).

Quase uma década após o fim do regime militar, o Brasil ainda não possuía uma política de defesa integrada. Os primeiros esforços articulados para desenvolver uma política de defesa nacional tiveram início em 1995, e envolveram peritos militares e funcionários públicos civis. O resultado foi um documento vago e abrangente, em termos de objetivos e orientação estratégica, intitulado Política de Defesa Nacional (1996). Este documento, embora tenha representado um grande passo na direção da política declaratória, revelou-se insuficiente (Kenkel, 2003, p. 10).

Elaborada com base na Constituição de 1988, a Política de Defesa Nacional do governo de Fernando Henrique Cardoso representa pouco mais de uma "harmonização dos pontos de vista ... a formulação de princípios orientacionais ... uma declaração de postura internacional" (Proença Jr.; Diniz, 1998, p. 18). Ela estabelece as bases para a política declaratória e afirma uma análise em que comunica a interpretação do governo brasileiro dos limites dentro dos quais a política de defesa é feita (p. 34). O que é inovador sobre a Política de Defesa é o estabelecimento de uma postura de força defensiva para o Brasil. A doutrina da defesa não-ofensiva é, portanto, um elemento importante da estratégia brasileira desde o governo que antecede o atual (Cavagnari Filho, 2000, p. 19) <sup>24</sup>.

O quadro das políticas de defesa sofreu alterações com a criação do Ministério da Defesa, em 1999, tanto em termos de responsabilidade política, quanto do envolvimento de civis. O Brasil é um dos últimos países do mundo, e o último no hemisfério ocidental, a submeter as suas Forças Armadas sob controle de um Ministério da Defesa unificado (Kenkel, 2003, p. 12). Uma vez que o Ministério da Defesa foi criado, uma Divisão de Política de Defesa Nacional (DPDN) começou a realizar uma revisão da política de defesa, que visa substituir o documento de 1996 com uma política mais exequível e abrangente. O resultado da reformulação foi publicado em 2008, por meio da nova Estratégia Nacional de Defesa.

---

<sup>24</sup> CAVAGNARI FILHO, G. L. "Subsídios para revisão da Política de Defesa Nacional". Sugestões submetidas pelo autor ao Ministério de Defesa, Brasília, como membro da "comissão de notáveis". 30 de Junho 2000. Apud PEREIRA DA SILVA, H. **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar**. Rio de Janeiro, 2008, p. 19.

Em vigor desde 28 de dezembro de 2008, a nova Estratégia Nacional de Defesa é apresentada como inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento. Segundo o texto do documento,

A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças (END, 2008, p. 9).

No novo documento, mais específico e ambicioso do que o anterior, três setores foram identificados como decisivos para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. Ademais, a Estratégia Nacional atual organiza-se em torno de três eixos estruturantes: organização e orientação das Forças Armadas, reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar o atendimento das necessidades de equipamentos das Forças Armadas, e futuro do serviço militar obrigatório.

Com o propósito de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa nacionais, fica estabelecido que serão buscadas parcerias com outros países. Os reflexos dessa estratégia transcendem a retórica e manifestam-se materialmente, a exemplo da intensa movimentação recente na área estratégico-militar, incluindo a compra de 63 helicópteros – 12 da Rússia e 51 da França -, a aquisição, também dos franceses, de quatro submarinos Scorpène e da tecnologia do casco do submarino nuclear, além da construção de um estaleiro para montar as embarcações e uma nova base naval no Rio de Janeiro<sup>25</sup>. Sobre este assunto, em setembro de 2009, Brasil e França assinaram um acordo de venda de armamentos, segundo o qual a França ajudará o Brasil a fabricar um submarino nuclear e quatro submarinos convencionais. De acordo com as informações, o submarino nuclear será concluído em 2012, ano em que o Brasil passará a ser o sexto país do mundo a possuir submarino nuclear (após Estados Unidos, Rússia, China, Grã-Bretanha e

---

<sup>25</sup> TOSTA, W. **Analistas vêem maior poderio militar**. Notícia publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 26 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,analistas-veem-maior-poderio-militar-do-brasil,313069,0.htm>. Último acesso: 16 Nov. 2009.

França) <sup>26</sup>. Também com a França, o Brasil entrou em fase final de negociações para a compra de 36 caças de combate Rafale. Em troca, prevê-se a compra pelos franceses de aproximadamente uma dúzia de aviões de transporte militar KC-390, que serão fabricados no Brasil pela Embraer<sup>27</sup>.

É válido estabelecer uma breve reflexão acerca da escolha da referida parceria estratégica para aquisição de equipamentos e tecnologia franceses. Até o final da Guerra Fria, e ainda na década de 1990, a indústria bélica européia contava com grandes investimentos norte-americanos. Com a retirada dos capitais estadunidenses, que passaram a voltar-se para o desenvolvimento da indústria bélica nacional, diante da diminuição da necessidade de fomentar a capacitação européia, a indústria de armamentos deste continente enfrentou grandes desafios. Assim, a retomada da produção e do desenvolvimento de novas tecnologias de uso dual somente se fortaleceu novamente na década seguinte e, para tanto, a diversificação de parcerias comerciais para a venda de armamentos foi de grande importância. Neste sentido, a decisão brasileira de adquirir equipamentos franceses contribui para o fortalecimento da indústria bélica francesa, evidenciando a estratégia brasileira de afastamento nas relações militares com os Estados Unidos.

Além das recentes aquisições de equipamentos da França, o Brasil estabeleceu outras parcerias importantes. Com a Colômbia, foi assinado um acordo de cooperação estratégica, garantindo privilégios mútuos de sobrevôo em áreas de fronteira durante operações de perseguição a militantes colombianos das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC). O movimento é um sinal concreto de que o Brasil está intensificando os esforços relativos à segurança das fronteiras e à cooperação securitária sul-americana.

---

<sup>26</sup> Sobre o assunto, o Ministro de Defesa Nelson Jobim lembrou que o Brasil não está comprando objetos, mas buscando a capacitação nacional. Além dos acordos mencionados, a Força Aérea Brasileira examina a possibilidade de adquirir caças ou dos Estados Unidos, ou da França, ou da Suécia. Depois de reiterar que reconhece as mudanças ocorridas na postura norte-americana, o ministro acrescentou que eles informaram que farão a transferência de tecnologia necessária e que os franceses falaram em transferência de tecnologia irrestrita. Fonte: DEFESA BRASIL, 10 de Novembro de 2009. Disponível em: <http://defesabrasil.com/site/noticias/projeto-f-x2/compra-dos-caças-so-sera-tratada-depois-do-dia-23.php>. último acesso: 16 Nov. 2009.

<sup>27</sup> GUERNIGOU, Y. **França negocia 36 caças de combate com Brasil**. Notícia publicada pela Reuters em 7 de setembro de 2009. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE58604X20090908>. Último acesso: 17 Nov. 2009.

Essas iniciativas são coerentes com as diretrizes sobre as quais se pauta a Estratégia Nacional de Defesa: dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras; organizar as Forças Armadas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras; desenvolver a mobilidade estratégica.

Ademais, o Brasil tem compromisso – decorrente da Constituição Federal e da adesão ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares – com o uso estritamente pacífico da energia nuclear. Entretanto, o país afirma a necessidade estratégica de desenvolver e dominar essa tecnologia. Neste sentido, o Brasil precisa garantir o equilíbrio e a versatilidade da sua matriz energética e avançar em outras áreas, tais como as de agricultura e saúde, que podem se beneficiar da tecnologia de energia nuclear, além de levar a cabo, entre outras iniciativas, o projeto do submarino de propulsão nuclear (Estratégia Nacional de Defesa, 2008, p. 12). Este projeto será importante para fazer frente a IV Frota Norte-Americana, reativada no governo de George W. Bush e concebida para atuar no Atlântico Sul, onde o Brasil pretende explorar as reservas petrolíferas da camada pré-sal.

A região amazônica e a integração da América do Sul aparecem entre as prioridades da estratégia. A integração “não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, e afastará a sombra de conflitos dentro da região” (Estratégia Nacional de Defesa, 2008, p. 17). Com todos os países vizinhos, avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. Neste sentido, o Conselho de Defesa Sul-Americano, aprovado em 2008, vem instituir um mecanismo de caráter consultivo, de modo a permitir a prevenção de conflitos e a integração das bases industriais de defesa. Trataremos deste Conselho em subseção específica.

Além disso, sobre a estabilidade regional, destacamos a seguinte passagem:

1. O Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País.
2. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

3. O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa (END, 2008, p. 64).

Estas são as linhas básicas da Estratégia Nacional de Defesa. Segundo o Ministro da Defesa, Nelson Jobim,

O Brasil não se apresenta ao mundo como comprador, mas como parceiro. E este não é um compromisso único com o Brasil; é um compromisso do Brasil com seu subcontinente, com a América do Sul. Foi por isso que constituímos o Conselho Sul Americano de Defesa, para que possamos integrar cada vez mais e o subcontinente possa ter uma voz ativa, permanente, dentro do mundo. A América do Sul junto com o Brasil e, portanto, os sul-americanos aqui presentes, saibam do enorme compromisso que temos de desenvolvermos juntos, de integrarmos juntos as nossas bases industriais de defesa e de termos como perspectiva de futuro a voz forte do continente sul-americano<sup>28</sup>.

Enquanto o setor de defesa pressupõe unidades políticas em disputa, com a participação das Forças Armadas, risco de guerra e ameaças de natureza geralmente externa, o setor de segurança envolve ameaças ligadas a crimes de toda ordem, incluindo-se os crimes transnacionais – o que implica a necessidade do emprego de forças policiais (Medeiros Filho, 2008, p. 3). As ameaças de segurança não são oriundas de um inimigo político, mas de vulnerabilidades sociais e da fragilidade de determinadas políticas públicas.

Segundo a Estratégia Nacional de Defesa (2008),

Todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre:

- o aperfeiçoamento de processos para o gerenciamento de crises;
- a integração de todos os órgãos do Sistema de Inteligência Nacional (SISBIN);
- a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações contra-terrorismo (...);
- as medidas para a segurança das áreas de infraestruturas críticas (...);
- as medidas de defesa química, bacteriológica e nuclear (...);
- as ações de defesa civil (...);
- as ações de segurança pública (...);

<sup>28</sup> Discurso do Ministro de Estado da Defesa, Nelson Jobim, na cerimônia de abertura da LAAD (*Latin America Aerospace and Defence*), em 14/04/2009. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/projeto\\_rondon/mostra\\_materia.php?ID\\_MATERIA=32941](https://www.defesa.gov.br/projeto_rondon/mostra_materia.php?ID_MATERIA=32941). Último acesso: 03 Nov. 2009.

- o aperfeiçoamento dos dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos (...);
- medidas de defesa contra pandemias; e
- o atendimento aos compromissos internacionais relativos à salvaguarda da vida humana no mar e ao tráfego aéreo internacional (END, 2008, p. 65).

Interpretando-se tais apontamentos, percebe-se a atribuição de ênfase às capacidades militares, bem como à proteção do território e dos indivíduos, refletindo-se uma necessidade de lidar com as demandas que despontam na agenda de segurança brasileira, tais como aumento da violência interna, narcotráfico, crime organizado e tráfico de armas. Para Pagliari, “esses problemas, além de afetar a segurança nacional, produzem reflexos para a segurança humana e pública. Muito mais do que a necessidade de ação militar, são questões que precisam ser combatidas com políticas públicas de erradicação das desigualdades sociais (...)” (Pagliari, 2004, p. 93). Tais preocupações de segurança têm ensejado iniciativas de aproximação com países vizinhos, desfazendo a atmosfera de desconfiança que antes predominava, e facilitando a discussão de assuntos de segurança para o continente (Pagliari, 2004, p. 95), graças à identificação de ameaças não apenas comuns, mas compartilhadas.

Em retrospectiva, vimos como transformações no âmbito nacional e no plano internacional conduziram a uma reorientação dos princípios da política de segurança no Brasil. Internamente, as relações entre civis e militares, com a reestruturação da relação entre as Forças Armadas e a sociedade, desempenharam um papel importante na formação da avaliação de políticas, o que se revelou importante para promoção da abertura do processo de formulação da Política de Defesa. Vejamos agora como têm sido implementadas soluções para a prevenção de conflitos no contexto regional em que se insere o Brasil.

## **2. 2 Prevenção de conflitos: segurança hemisférica e mecanismos regionais de defesa**

### **2.2.1 Conferência de Segurança Hemisférica**

O processo de discussão sobre a segurança hemisférica, no quadro da Organização dos Estados Americanos (OEA), teve como antecedentes a Conferência Regional sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança, realizada em 1995 no México, a criação da Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos Estados Americanos, no mesmo ano, e a Declaração de Bridgetown - abordagem multidimensional da segurança hemisférica - , resultante de um encontro da Assembléia Geral da OEA em 2002<sup>29</sup>. A partir dos Acordos de Bridgetown, ampliaram-se tanto o conceito quanto o enfoque tradicional da segurança hemisférica. Por conseguinte, os governos do continente se propuseram a trabalhar para confirmar o surgimento de uma nova agenda de segurança para o século XXI.

Assim, em outubro de 2003, foi realizada na Cidade do México a Conferência Especial de Segurança Hemisférica, no âmbito da OEA. Ao final do encontro, os representantes de mais de 30 países do continente assinaram a chamada Declaração sobre Segurança nas Américas<sup>30</sup>, cujo texto confirmou a importância da noção multidimensional de segurança. No documento, foram também retomados os vínculos conceituais existentes entre desenvolvimento, segurança e direitos humanos, combinando-se temas tradicionais com desafios e preocupações contemporâneas (Avila, 2009, p. 68).

Para o chanceler Celso Amorim, a Conferência de 2003 foi proposta para:

---

<sup>29</sup> O encontro refere-se ao XXXII Período Ordinário de Sessões da Assembléia Geral da OEA.

<sup>30</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS MERICANOS. Declaração sobre Segurança as Américas. Texto integral disponível em: [http://www.oea.org/documents/por/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oea.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp). Último acesso: 16 Nov. 2009.

(...) rever os conceitos que pautaram o relacionamento interamericano nos últimos 60 anos, no contexto do combate ao nazifascismo e, posteriormente, ao comunismo, período este em que prevaleciam abordagens e doutrinas como as das "escolas da segurança nacional" e da "contra-insurgência". Pretende-se, assim, consolidar (...) um "enfoque multidimensional" de segurança, que englobe desde o aspecto da defesa tradicional até as chamadas "novas ameaças". Entre estas são mencionadas (...) terrorismo, narcotráfico, crime organizado, tráfico ilícito de armas, deterioração ambiental, epidemias, assim como a pobreza extrema - ponto sobre o qual vêm insistindo o Brasil -, que corrói a noção de cidadania e propicia terreno fértil para que se alastrem atividades ilícitas. (Amorim, 2004, p.146)<sup>31</sup>.

Na Conferência Especial de 2003, o Brasil assinalou a perda de importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1948), devido ao aumento do peso das ameaças não-tradicionais nas agendas de segurança dos países americanos. A posição adotada pelo Brasil nas discussões foi a de que as variáveis estratégicas e as ameaças à segurança não seriam homogêneas para todo o hemisfério. Assim, a concepção de um novo conceito de segurança deveria considerar as necessidades específicas de cada país, respeitando-se os princípios de soberania e não-ingerência nas novas dimensões (Pagliari, 2006, p. 36). A posição brasileira é de que a Conferência de Segurança deveria formular um conceito de segurança hemisférica mais atualizado, que respeitasse as diversidades sub-regionais e considerasse tanto os desafios clássicos como as novas ameaças à segurança da região.

A maioria dos especialistas em segurança hemisférica reconhece a relevância teórico-metodológica impulsionada pelo caráter multidimensional da proposta e suas implicações nas políticas hemisféricas vinculadas à segurança e defesa (Cabanas e Castañeda, 2005; Araveña, 2005. Apud Avila, 2009, p. 67). Deste modo, o consenso logrado no México aponta na direção correta para se encarar de forma atualizada e pragmática as preocupações do continente e de cada uma de suas sub-regiões. Vejamos, em seguida, como ocorreu a institucionalização da iniciativa para cooperação em matéria de defesa no continente sul-americano.

---

<sup>31</sup> In: Reflexões sobre defesa e segurança : uma estratégia para o Brasil. J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva (orgs.). Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

### **2.2.2 A União das Nações Sul-Americanas e o Conselho Sul-Americano de Defesa**

A integração sul-americana constitui hoje um dos eixos condutores da política externa brasileira. A região tornou-se referência para a busca de ações concretas, que vêm gradualmente ganhando aceitação como prioridades na agenda do país. A superação do subdesenvolvimento e das assimetrias, objetivo maior da América do Sul, requer a união dos países do continente (Taunay Filho, 2007)<sup>32</sup>. Desse modo, dedicaremos atenção especial à constituição da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e ao seu recentemente criado Conselho de Defesa.

No primeiro capítulo, referimo-nos à crescente importância do regionalismo nas relações entre os Estados. O Brasil tem adotado a estratégia de integração cooperativa ou seletiva (Oliveira; Onuki, 2000, p. 108), buscando uma inserção internacional desmilitarizada. De um lado, o entorno imediato sul-americano é uma área livre de conflitos internacionais convencionais, de modo a não haver justificativa para uma corrida armamentista. De outro, o guarda-chuva nuclear hemisférico norte-americano torna ainda menos provável uma ameaça externa que mereça preocupação do Brasil (Hurrell, 1998, apud Oliveira; Onuki, 2000, p. 116).

Sobre esta questão, na década de 1990, o Brasil ainda demonstrava resistências à institucionalização hemisférica na área de segurança, via Organização dos Estados Americanos, sob a égide norte-americana. No plano global, diferentemente do conservadorismo na política hemisférica de segurança, o Brasil optou pela mudança estratégica, que tem início na segunda metade da década de 1980, no sentido de uma crescente adesão aos regimes internacionais de não-proliferação<sup>33</sup> (Oliveira; Onuki, 2000, p. 12). De forma semelhante, o MERCOSUL

---

<sup>32</sup> TAUNAY FILHO, J. O sentido da integração sul-americana. Notícia publicada no jornal Valor Econômico, EM 26 Junho 2007. Disponível em:

<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/unasur26-6-07.htm>. Último acesso: 4 Nov. 2009.

<sup>33</sup> O Brasil tem assumido papel de liderança em várias iniciativas nos foros multilaterais em que se tratam das questões da segurança, do desarmamento e da não-proliferação, tais como às iniciativas de criação de uma Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul e de declaração do Hemisfério Sul como Zona Livre de Armas Nucleares; a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear; e a participação ativa na coalizão da "Nova Agenda", que teve papel decisivo no programa concreto de medidas para o desarmamento nuclear adotado pela Conferência de 2000 (AMORIM, 2004, p. 154).

facilitou a mudança no ambiente de segurança regional. A eliminação do potencial de conflito – mais do que a própria coordenação de políticas de defesa – tem sido o principal objetivo alcançado.

Diante da necessidade de os governantes da América do Sul elaborarem uma estratégia integrada, designando recursos institucionais e operacionais para encarar problemas regionais e ameaças transnacionais com efetividade (Estevez, 2001, p. 08), a construção de um novo modelo de integração justifica-se pela necessidade de as iniciativas não se basearem unicamente em relações comerciais, mas agregarem também uma agenda social e política.

Neste sentido, foi constituída a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) <sup>34</sup>, em 2004, tendo como documentos fundacionais as Declarações de Cuzco e de Ayacucho<sup>35</sup>. Sua criação reflete um intenso processo de aproximação dos dirigentes políticos da região nos últimos anos<sup>36</sup>, colocando como prioridade entre os países da CASA “a convergência de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional” <sup>37</sup>. Em 2007, em Isla Margarita, na Venezuela, durante a Primeira Reunião de Energia Sul-Americana, o nome da organização foi alterado para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) <sup>38</sup>.

O Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado em 23 de maio de 2008, em Brasília, dotando a organização de personalidade jurídica internacional, e estabelecendo seus objetivos e estrutura. No preâmbulo do Tratado, explicita-se:

(...) que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos;

<sup>34</sup> A CASA é formada por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

<sup>35</sup> Formuladas no terceiro Encontro de Presidentes Sul-Americanos. A Declaração de Cuzco está disponível em: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco/>. A Declaração de Ayacucho encontra-se em: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-ayacucho>. Último acesso: 4 Nov. 2009.

<sup>36</sup> UNASUR. Antecedentes. Disponível em:

<http://www.comunidadandina.org/unasur/antecedentes.htm>. Último acesso: 2 de Novembro de 2009.

<sup>37</sup> Declaração de Cusco. 08/12/2004.

<sup>38</sup> A UNASUL é atualmente composta pelos seguintes países: Bolívia, Equador, Peru, Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Uruguai, Venezuela, Chile, Guiana, Suriname. Panamá e México são observadores.

solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável (...) (Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008).

A UNASUL foi concebida para facilitar a confluência dos processos de integração regional, e, ao mesmo tempo, para propiciar a ação regional em novos âmbitos políticos e econômicos. É interessante notar que a União é criada logo em seguida à Conferência Especial sobre segurança hemisférica da OEA (2003), em que se verificou o relativo abandono (em termos práticos) do TIAR. Além disso, a possibilidade de a UNASUL ter sido concebida como alternativa à OEA, em que os Estados Unidos têm notável capacidade de manobra, também merece ser destacada. A UNASUL tem o equilíbrio de poder e a justiça como valores fundamentais. Além disso, os países entendem que a integração deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua os avanços alcançados pelas experiências do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações (CAN). O nascimento da UNASUL acontece em meio a repetidos atritos entre a Colômbia e seus vizinhos, Venezuela e Equador, devido à decisão colombiana de atacar um acampamento das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) situado em território equatoriano.

A União foi concebida a partir da perspectiva de que a segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região em que o mesmo se situa, neste caso, a América do Sul. Para tanto, com o objetivo de alcançar o desejado grau de estabilidade regional, é necessário que exista consenso, harmonia política e convergência de ações entre os países sul-americanos.

Para tornar isso possível, a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano foi proposta pelo Brasil em abril de 2008, sendo aprovada apenas em 16 de dezembro daquele ano, na cúpula extraordinária da União de Nações Sul-Americanas, realizada em Salvador<sup>39</sup>. O Conselho de Defesa<sup>40</sup> assumirá funções

---

<sup>39</sup> Na ocasião, também foi criado o Conselho Sul-Americano de saúde, que reunirá os ministros da área com vistas à confecção de programas regionais na área de saúde, financiados pelos países-membros com base em fundo que ainda deve ser criado.

<sup>40</sup> Este passa a ter em sua composição os respectivos ministros da área de defesa da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela.

tais como a elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico. Além disso, pretende-se que o Conselho fortaleça a confiança mútua, a unificação de procedimentos quanto à indústria bélica e a troca de experiências e treinamentos militares.

O Conselho de Defesa Sul-Americano é um órgão de consulta, cooperação e coordenação. Este Conselho se sujeitará aos princípios e propósitos consagrados na Carta das Nações Unidas e na Carta da Organização dos Estados Americanos (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2008).<sup>41</sup>

Da Primeira Reunião do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), resultou a Declaração do Chile, em março de 2009. Destacam-se, deste documento, alguns aspectos interessantes para nossa análise. Os objetivos gerais do CDS, acordados na declaração, são:

Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento dos nossos povos, e como contribuição para a paz no mundo; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, tendo em conta as características sub-regionais e nacionais, que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe; e gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa (Declaração de Santiago, 2009)<sup>42</sup>.

Na ocasião, também foi estabelecido um plano de ação para o período de 2009-2010, prevendo iniciativas específicas em matéria de políticas de defesa, cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de defesa, e formação e capacitação, prevendo a criação de um Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa (CSEED)<sup>43</sup>.

Diante dos fatos apresentados, é possível constatar que o governo brasileiro atribui grande importância ao projeto de integração continental, mas esse é um

---

<sup>41</sup> Nota de imprensa do Ministerio de Relaciones Exteriores do Chile. Santiago de Chile, 16 de dezembro de 2008. Tradução nossa. Disponível em:

<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/chile16-12-08.htm>. Último acesso: 04 Nov. 2009.

<sup>42</sup> Declaração de Santiago do Chile. Março de 2009. Disponível em:

[http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm). Último acesso: 05 Nov. 2009.

<sup>43</sup> Está previsto, para novembro de 2009, o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos.

longo processo que implica discussões entre instâncias do governo e movimentos políticos, sociais, e empresariais. Privilegiar os aspectos e interesses comuns, sem, contudo, deixar de respeitar as diferentes regiões e características locais, tem sido uma preocupação brasileira para alcançar o objetivo de promover a cooperação entre os países. Nas palavras do Ministro Nelson Jobim, a importância das conferências e reuniões realizadas no âmbito do CDS da UNASUL:

reside especialmente na oportunidade para reafirmar os conceitos e consagrar princípios de segurança e defesa. Além disso, os esforços para promover integração e fortalecimento da indústria de defesa regional pretendem abastecer, oportunamente, em todas as situações, com produtos estratégicos de qualidade e custo aceitável para as Forças Armadas Sul-Americanas, reduzindo assim a dependência de fontes extra-regionais de abastecimento (Jobim, 2009, p. 24) <sup>44</sup>.

Algumas realizações importantes já foram produzidas no âmbito da União das Nações Sul-Americanas e do Conselho de Defesa Sul-Americano, a respeito de acontecimentos recentes relevantes para a dinâmica da segurança regional, como veremos em seguida.

Com relação à crise boliviana de 2008, marcada pela realização de protestos em favor de uma maior autonomia dos departamentos orientais do país, por ameaças separatistas, e pelo risco de comprometimento da infraestrutura de gás natural e petróleo na Bolívia, o governo brasileiro se posicionou inicialmente no sentido de tentar mediar as negociações entre as partes em conflito. Ao mesmo tempo, a UNASUL deu total apoio à manutenção da ordem, da institucionalidade, da soberania e da integridade territorial boliviana.

A Declaração de La Moneda (Chile), de 18 de setembro de 2008, foi um marco importante no sentido do comprometimento dos países da região com a estabilidade sul-americana. Os governos nas nações sul-americanas expressaram na ocasião seu respaldo ao governo constitucional do presidente Evo Morales, cujo mandato fora ratificado por ampla maioria da população por meio de um referendo em 2008. Além disso, os países membros da UNASUL rechaçaram energicamente

---

<sup>44</sup> In: Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano. **El Consejo de Defensa Suramericano de La UNASUR: Crónica de su gestación**. Santiago de Chile, julho de 2009. Disponível em: <http://www.ssg.gov.cl/portal/documentos/unasur/libro200907.pdf>. Último acesso: 05 Nov. 2009.

qualquer situação que implicasse uma tentativa de golpe civil na Bolívia. Os massacres do Departamento de Pando foram condenados, e os países concordaram com a criação de uma comissão de apoio e assistência ao governo de Evo Morales, para acompanhar o diálogo entre os atores políticos e sociais envolvidos nas manifestações.

Outra situação de crise regional, referente ao golpe militar de Honduras, ocorrido em 28 de junho de 2009, enseja a concertação de posições dos países da União de Nações Sul-Americanas em defesa da solução pacífica para a crise institucional instaurada no país. Na reunião de chanceleres da UNASUL realizada em Quito, em 23 de setembro deste ano, os países participantes rejeitaram a utilização da força contra os grupos que defendiam o retorno da situação democrática. Os países da UNASUL apelaram, ao mesmo tempo, ao respeito da imunidade diplomática, consagrada na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, e à inviolabilidade da embaixada do Brasil em Honduras, onde se encontra, desde 21 de setembro, o presidente deposto Manuel Zelaya. Os Estados membros pedem a convocação de uma reunião do Conselho de Segurança da ONU para o tratamento da crise, e apóiam os esforços da OEA para restabelecer a ordem constitucional em Honduras. Além disso, os termos da declaração presidencial de Quito, de 10 de agosto de 2009, são reafirmados, advertindo-se que os membros da UNASUL não reconhecerão nenhuma convocatória de eleições por parte um governo inconstitucional.

O Brasil entende que, ao convocar uma reunião extraordinária em 25 de setembro de 2009, o Conselho de Segurança da ONU reconhece que a situação da Embaixada do Brasil em Honduras constitui uma ameaça à paz e à segurança de nossa região. A posição brasileira, como tradicionalmente tem sido, é de apoio à democracia e à solução pacífica das controvérsias. O governo brasileiro apóia também as resoluções da OEA e as declarações do MERCOSUL, da UNASUL e do Grupo do Rio, na perspectiva de um retorno pacífico e imediato do Presidente Zelaya.

### 2.2.3 Outras iniciativas de cooperação estratégica

Para Alsina Jr. (2006) a coerência entre a declaração política e a prática é fundamental para a credibilidade perante o sistema internacional. Esta posição é essencial, principalmente em questões de defesa, onde já existe uma propensão natural à desconfiança. Para promover uma articulação neste setor, além das iniciativas mencionadas, o Brasil estabeleceu Grupos de Trabalho Bilaterais de Defesa, que se reúnem anualmente em nível ministerial, com a Argentina, o Chile, o Uruguai, o Peru e a Bolívia. Além disso, com a Colômbia, foi assinado um Memorando de Entendimento entre os Ministérios da Defesa, e estabelecida uma Comissão Mista Antidrogas (Amorim, 2004, p. 165).

Os Grupos bilaterais têm o propósito de proporcionar o diálogo em alto nível e o intercâmbio de idéias e percepções, a identificação de ameaças comuns e a análise conjunta de possíveis soluções. Ao incentivar o diálogo franco de temas relacionados com as grandes linhas do planejamento de defesa dos países, envolvendo autoridades civis e militares, a atuação dos Grupos Bilaterais constitui uma notável medida de fortalecimento de confiança, cujos resultados transcendem o aspecto bilateral e têm implicações positivas também no âmbito sub-regional.

Para que o Brasil enfrente suas vulnerabilidades de segurança, devem-se aprimorar outras iniciativas regionais e sub-regionais, como o Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional do MERCOSUL, firmado pelos Ministros do Interior e Justiça dos países-membros e dos países-associados, Bolívia e Chile. O Plano detalha medidas a serem tomadas para enfrentar problemas como narcotráfico, crime organizado, terrorismo, tráfico de menores, contrabando, furto de automóveis, ilícitos ambientais e questões migratórias. Explorando-se a idéia de estender um mecanismo semelhante a outros países da América do Sul, em julho de 2005, foi aprovado o Acordo Macro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional entre os Estados partes do MERCOSUL, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. O objetivo do acordo é:

(...) otimizar os níveis de segurança da região, promovendo a mais ampla cooperação e assistência recíproca na prevenção e repressão das atividades ilícitas, especialmente as transnacionais, tais como: o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, o terrorismo internacional, a lavagem de dinheiro, o tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos, o tráfico ilícito de pessoas, o contrabando de veículos e os danos ambientais, entre outras. (MERCOSUL, ACORDO Nº 02/05, 2005).

Para a realização de tais objetivos, a cooperação pretendida compreende o intercâmbio de informação, a realização de atividades operacionais coordenadas, e a geração de mecanismos e instâncias para materializar esforços comuns no campo da segurança pública e a segurança das pessoas e seus bens. Desse modo, a fim de fornecer um marco apropriado para a defesa e segurança regional, foi estabelecido o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME). Alguns dos elementos sobre os quais se implementará o sistema são armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados; tráfico de menores; migrações; tráfico de drogas (Sosa, 2006, p. 48). A cooperação em matéria policial também é prevista entre os signatários do Acordo.

Vimos, até aqui, o atual contexto estratégico regional e internacional em que se insere o Brasil nos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. As vulnerabilidades de segurança do país, notadamente relacionadas à segurança pública e à defesa das fronteiras - com destaque para o território amazônico -, foram relacionadas a iniciativas com amparo legal que trouxessem respostas institucionais para tais problemas, como o Decreto de Mobilização e a Estratégia Nacional de Defesa. No âmbito continental, abordou-se a atualização do pensamento dos países membros da Organização dos Estados Americanos em matéria de defesa e segurança, bem como a postura brasileira frente aos novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. Tratamos sobre a criação da União de Nações Sul-Americanas e seu Conselho de Defesa e Segurança, que representaram um grande avanço na institucionalização da coordenação entre os países sul-americanos para lidar com preocupações e vulnerabilidades próprias do subcontinente, sem a influência das hegemonias do norte. Em seguida, veremos como o discurso de segurança tem se desenvolvido no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

### 3 - O discurso brasileiro de segurança internacional

A única maneira de lidar com conflitos precipitados é que nós nos contemos em nossas palavras e, em política, a palavra tem um poder excepcional (DA SILVA, 2009)<sup>45</sup>.

No presente capítulo, analisaremos como tem se constituído no Brasil o discurso de segurança, associando as práticas discursivas à conjuntura que tem contribuído para que o Brasil adote nas relações exteriores um conceito de segurança ampliado, e às teorias desenvolvidas no primeiro capítulo. Na abordagem das práticas discursivas, limitaremos nosso objeto de análise aos discursos oficiais do Presidente da República, do Ministro de Relações Exteriores (bem como de Embaixadores e membros do corpo diplomático brasileiro), e dos sucessivos Ministros da Defesa<sup>46</sup>, por entendermos que estes são os agentes governamentais que detêm autoridade discursiva em matéria de segurança.

A razão pela qual analisaremos os discursos é para ilustrar como práticas discursivas e sociais estão intrinsecamente ligadas, e descrever, em contextos específicos, as implicações dessa conexão. Entender discursos como sistemas de significação que constroem realidades sociais é fundamental para qualquer abordagem discursiva (Miliken, 1999, p. 8). Reconhecemos, desse modo, a crítica a respeito do caráter limitado que o enfoque restrito ao discurso proporciona. Para fortalecer nossa investigação, consideramos não apenas a análise do discurso, mas também para as práticas burocráticas envolvidas na securitização de temas da agenda brasileira. Isso porque tais práticas são parte do processo através do qual significados de segurança são comunicados e a segurança é construída (McDonald, 2008).

---

<sup>45</sup> Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Bariloche-Argentina, 28/08/2009. Disponível em: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

<sup>46</sup> Durante o governo Lula, o Brasil teve quatro Ministros de Defesa: José Viegas Filho (01/2003 a 11/2004), José Alencar (11/2004 a 03/2006), Waldir Pires (03/2006 a 06/2007), e o atual Ministro Nelson Jobim, que tem atuado junto ao Ministério desde julho de 2007.

Ao longo deste capítulo, pretende-se estabelecer distinções relacionais, de modo a verificar como os discursos referentes à segurança se sobrepõem, assim como as estruturas de significado que eles compartilham, além de estabelecer categorizações onde a teoria surge da pesquisa empírica, sobre a qual se generaliza um padrão enraizado. Por meio da análise de diversos discursos envolvendo assuntos relacionados à segurança, foi possível encontrar temas recorrentes no discurso de autoridades brasileiras. Deste modo, dividiremos a presente seção por áreas temáticas, iniciando-se por assuntos de abrangência global, para em seguida avaliarmos os discursos de caráter hemisférico e regional, e, por fim, questões de segurança nacional, concentrando-nos sobre os conceitos brasileiros em matéria de segurança internacional.

Desde o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1º de janeiro de 2003, ocorreram fatos importantes no tocante a questões de segurança, com especial destaque para a realização da já referida Conferência Especial da Organização dos Estados Americanos sobre Segurança Hemisférica. No plano das idéias que têm orientado a ação externa do Brasil ao longo deste século, destaca-se a busca pela autonomia e pelo desenvolvimento (Pinheiro, 2004, p. 07-08). Segundo o presidente, temos buscado impulsionar todas as formas de integração da América Latina que fortaleçam a nossa identidade histórica, social e cultural, além de reafirmar o compromisso brasileiro com o fortalecimento de organismos internacionais, principalmente o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. A prioridade conferida ao MERCOSUL e à defesa do multilateralismo foram pautas reforçadas já no discurso de posse ao cargo de presidente, em 2003, em que Lula ponderou sobre a defesa dos interesses nacionais no cenário internacional (Mapa, 2009, p. 40).

Iniciaremos, enfim, a apreciação do conteúdo dos discursos de autoridades brasileiras do governo atual em matéria de segurança, a começar por situar o posicionamento do Brasil em relação a algumas questões globais e regionais, para que possamos, em seguida, desenvolver detalhadamente os conceitos encontrados no discurso brasileiro de segurança internacional.

### 3.1 A posição brasileira frente a temas globais

Levando em conta as considerações anteriores, dedicamos esta subseção ao acompanhamento de discursos do Presidente da República e de representantes do Ministério de Relações Exteriores sobre questões de alcance global, sobretudo em declarações proferidas no âmbito da Organização das Nações Unidas, bem como de seus diversos órgãos. Nosso intuito, aqui, será avaliar como alguns problemas de segurança internacional são abordados pelo governo brasileiro. Para tanto, destacaremos o posicionamento do Brasil frente à questão do Oriente Médio, por considerarmos este um bom exemplo ilustrativo de como se desenvolve a política do país frente a temas que afetam a segurança internacional.

No âmbito da ONU, as autoridades do país<sup>47</sup> concordam que conceitos como responsabilidade de proteger e segurança humana devem ter um lugar adequado no sistema das Nações Unidas, mas afirmam que é ilusório pensar que se podem combater os desvios políticos que estão na origem de violações graves de direitos humanos por meios exclusivamente militares, ou mesmo por sanções econômicas, em prejuízo da diplomacia e da persuasão. Na concepção brasileira, a segurança humana seria resultado, principalmente, de sociedades justas e eqüitativas, que promovem e protegem os direitos humanos, fortalecem a democracia e respeitam o estado de direito, ao mesmo tempo em que criam oportunidades de desenvolvimento econômico com justiça social.

Além disso, argumenta-se que as Nações Unidas não foram criadas para disseminar a filosofia de que a ordem deve ser imposta pela força. Tal recurso extremo deve ser reservado a situações em que todos os demais esforços tenham sido esgotados e as soluções pacíficas sejam realmente inviáveis. Nesse sentido, o

---

<sup>47</sup> Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim. Ministro de Estado das Relações Exteriores. Nova York, 17/09/2005. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do debate geral da 60a Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas.

juízo sobre a existência dessas condições excepcionais deve advir necessariamente de decisão multilateral. Sobre o assunto, a Carta da ONU contempla dois tipos de situação para o uso da força: a necessidade de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, e o direito de legítima defesa. É preciso, entretanto, tomar cuidado para que esses conceitos não sejam confundidos, para que não se confundam igualmente as bases doutrinárias da Organização. Isso porque tal confusão poderia ser utilizada para justificar o recurso à ingerência nos assuntos de outros países, sob o argumento da necessidade de manutenção da paz e da segurança internacionais. Tal manipulação de conceitos é parte da retórica subjacente ao discurso norte-americano, a respeito da invasão do Iraque, sobre a qual falaremos no decorrer do capítulo.

Sobre a temática do terrorismo, o Brasil, como país cuja identidade não pode ser dissociada das noções de tolerância e diversidade, rejeita de maneira veemente quaisquer atos que atentem contra a própria noção de humanidade. O país continua a prestar apoio a uma maior cooperação internacional para o combate ao terrorismo e, sobretudo, e este é o ponto mais importante da retórica brasileira, para a eliminação de suas causas profundas, em conformidade com o direito internacional e os direitos humanos. Apesar de não haver no discurso brasileiro vínculo automático entre pobreza e terrorismo, problemas socioeconômicos severos - em particular, quando combinados com a ausência de liberdades civis e políticas - são considerados fatores que podem expor as comunidades a atitudes extremas de grupos fanatizados. Embora tal vínculo não seja espontâneo, ele existe, e a pobreza é endereçada pelo Brasil como uma das principais causas da insegurança no mundo.

Destacamos, em seguida, o posicionamento brasileiro frente à questão do Oriente Médio. Nesta região, o Brasil tem consistentemente apoiado a criação de um Estado Palestino independente, democrático e viável, assim como o direito à existência e à segurança de Israel dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas<sup>48</sup>. De forma sucinta, o posicionamento brasileiro demonstra

---

<sup>48</sup> Senado Federal - Brasília, DF, 02/08/2006. Exposição do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, em Audiência Pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, sobre a situação dos brasileiros no Líbano e as negociações da Rodada de Doha da OMC. Disponível em:

continuidade com a política para o Oriente Médio que vem sendo desenvolvida desde o governo militar no Brasil, sobretudo em relação à criação do Estado Palestino. Percebe-se, deste modo, a coerência histórica do discurso brasileiro, cuja consistência garante solidez à nossa política externa.

Sobre a guerra no Iraque, o Brasil tem defendido, segundo o chanceler Celso Amorim, uma postura pragmática. Embora o Brasil não seja favorável à guerra, por esta não contar com o respaldo das Nações Unidas, admite-se que o país possa tomar parte na reconstrução do país invadido - ao menos no tocante às questões humanitárias nela envolvidas. A determinação brasileira é de ampliar a presença em uma região considerada estratégica para a paz e a segurança globais. Nas palavras do Ministro de Relações Exteriores brasileiro,

“O Brasil tomou posições claras contrárias à guerra, não só porque defende a paz e a solução pacífica de controvérsias, mas também porque defende os mecanismos das Nações Unidas, inclusive para o caso extremo, que é o uso da força. Esses mecanismos não foram utilizados. (...) Isso, evidentemente, cria um problema difícil no momento da reconstrução. Mas poderíamos separar essa questão em duas partes. A parte estritamente humanitária (...) é uma decisão que o Governo brasileiro pode tomar. (...) Em relação à situação da população civil, devemos ter os mesmos princípios humanitários que inspiram a Cruz Vermelha e o serviço humanitário das Nações Unidas, que não vêem ideologia”<sup>49</sup>.

O pragmatismo é obscurecido pelo idealismo demonstrado pelo posicionamento do Brasil em favor da defesa de soluções pacíficas e relacionado à valorização atribuída a instituições como a ONU, temática recorrente no discurso brasileiro. O uso da força é tido como legítimo, desde que respaldado por mecanismos como o Conselho de Segurança. Neste sentido, o Brasil sustenta que “a força somente deve ser usada como último recurso, e seu uso deve ser integralmente autorizado pelo Conselho”<sup>50</sup>. Logo, se se considera o recurso à força como parte integrante o conjunto de possibilidades de ação de outros países, pode-

---

[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2899](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2899). Último acesso: 17 Nov. 2009.

<sup>49</sup> Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim. Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 23/04/2003. Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

<sup>50</sup> Discurso do Representante Permanente Alternativo do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Luiz Tupy Caldas de Moura, no Conselho de Segurança da ONU, em Nova York, em 11 de março de 2003.

se inferir que tal recurso também possa ser admitido na condução da política brasileira, desde que sancionado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Dando continuidade a esse entendimento, a intervenção no Iraque, realizada sem o devido respaldo da comunidade internacional, teve sérias repercussões para a legitimidade das Nações Unidas, organização considerada detentora de autoridade para o encaminhamento de assuntos de segurança, sobretudo por meio da atuação do Conselho de Segurança. O Brasil procurou contribuir para a solução pacífica da questão por meio da diplomacia presidencial. Neste sentido, o presidente Lula realizou esforços pessoais, em contatos com o Secretário-Geral Kofi Annan e outras lideranças, inclusive o Papa João Paulo II, para manifestar o sentimento nacional contrário à guerra. Tais esforços por uma solução pacífica para o conflito não lograram seu objetivo, mas contribuíram para reforçar a posição do Brasil como um país que busca soluções pacíficas e conformes ao Direito Internacional, em defesa do sistema de segurança coletiva baseado na Carta das Nações Unidas.

Ao contrário da primeira Guerra do Golfo (1991), a intervenção do início de 2003 não foi avalizada pelo Conselho de Segurança. A incapacidade do Conselho de manifestar-se e sua marginalização do processo de tomada das decisões que conduziram à ação militar contra o Iraque tornaram mais nítida a percepção de um desequilíbrio entre a estrutura do Conselho e as funções que deve desempenhar, expondo assim suas limitações em responder aos desafios do mundo atual.<sup>51</sup>

Nos últimos anos, o papel da ONU tem estado em debate, e a eficácia do Conselho de Segurança tem sido questionada. Levando em conta que experiência acumulada desde a criação das Nações Unidas demonstra a superação das realidades de poder de 1945, a estrutura de segurança então estabelecida tornou-se ultrapassada. Segundo o presidente da República, as discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas somente têm sido possíveis “porque nós [o Brasil] ganhamos força; (...) porque nós estamos deixando de ser coadjuvantes da história política mundial para sermos artistas principais nessa história”. Fator importante para a aceleração das discussões foi a união de Brasil, Índia, Alemanha e Japão (o grupo conhecido como G-4) para a coordenação de

---

<sup>51</sup> Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, DF, 03/10/2005. A ONU aos 60 – Artigo do Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, publicado na “Revista Política Externa”, vol. 14

posições e apoio mútuo às respectivas candidaturas a um assento permanente no Conselho.

O discurso oficial aponta que uma ampliação do número de membros permanentes no Conselho lhe dotará de melhores condições para lidar com ameaças à paz cuja natureza e características têm sofrido mudanças, bem como contribuirá para o cumprimento mais sistemático e eficaz de suas decisões. Segundo o representante do Brasil junto à ONU, Embaixador Ronaldo Sardenberg, a legitimidade das decisões do Conselho somente pode ser assegurada se sua atualização for promovida em consonância com os princípios da representatividade e da participação eqüitativa (Sardenberg, 2005)<sup>52</sup>.

A situação atual do Conselho expõe, com efeito, um grave descompasso: a expansão das atribuições do órgão para tratar de temas como terrorismo e não-proliferação, sem a contrapartida da revisão dos desequilíbrios em sua representatividade, tenderia a agravar os questionamentos que se fazem a respeito de suas ações (ou inação) e comprometer-lhes a eficácia.

É nesse contexto que se coloca a aspiração do Brasil a um Conselho de Segurança ampliado, que conte com novos membros, permanentes e não permanentes, com a presença de países em desenvolvimento nas duas categorias. O Brasil já indicou sua disposição de assumir as suas responsabilidades como membro permanente, ao lado de outros países igualmente capazes de agir em nível global e contribuir para a paz e a segurança internacional (Amorim, 2005)<sup>53</sup>.

Das situações apresentadas, depreende-se que o compromisso brasileiro com a democracia e a participação reflete-se no propósito de trabalhar pelo fortalecimento do multilateralismo e pela promoção da cooperação internacional para a paz e o desenvolvimento. Isso, não deve eclipsar o fato de que o verdadeiro interesse brasileiro em relação a essa temática é obter maior representatividade e capacidade de atuação junto aos países fortes, ao mesmo tempo em que amplia sua

---

<sup>52</sup> Questão da Representação Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e temas correlatos: Apresentação do Projeto de Resolução A/59/L.64 pelo Embaixador Ronaldo Sardenberg, representante do Brasil junto à ONU. 13 de julho de 2005.

<sup>53</sup> AMORIM, C. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. Observatório político sul-americano. Análise de Conjuntura OPISA, n. 4, março de 2005. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf). Último acesso: 18 Nov. 2009.

influência sobre as nações menos desenvolvidas. Com os países do Sul, o Brasil propõe-se a promover, tanto nas relações estratégicas quanto comerciais, uma multipolaridade saudável - que constituiria a base de uma verdadeira multipolaridade política. Nesse contexto, a retórica brasileira de valorização de mecanismos como as Nações Unidas tem relação direta com a demanda brasileira de maior participação no seu Conselho de Segurança, sob argumento de atenuar o déficit democrático que assola a instituição. Mais uma vez, o argumento oficial é idealista em seu apreço às instituições, e realista estrutural ao reconhecer as características assimétricas dos regimes internacionais.

De modo geral, embora o mundo não esteja habituado a ver o Brasil atuar em assuntos de segurança fora do continente americano, os pronunciamentos brasileiros sobre essa temática são fruto de uma tentativa de inserção brasileira no clube das grandes potências. A capacidade brasileira de atuar em sentido prático, e não meramente simbólico, nas questões de segurança, é mais facilmente verificável no âmbito regional. Vejamos, portanto, como o discurso brasileiro evolui em relação a temas importantes para a segurança do continente latino-americano e, especialmente, para a América do Sul.

### **3.2 O discurso e as questões regionais**

“Não há solução individual para os países da América do Sul” (Da Silva, 2004).

De acordo com a afirmação do presidente Lula, ao constatarmos a existência de ameaças e desafios comuns aos países sul-americanos, sobrevém a necessidade de enfrentá-los de maneira concertada e cooperativa. Não é novidade que o governo atual enfatiza a América do Sul e o MERCOSUL como indiscutíveis prioridades nas relações exteriores. A decisão de voltar-se para a circunstância regional é, sobretudo, política - da política externa provieram projetos estratégicos, notadamente o da integração regional, que permitiu a superação de rivalidades, com

o objetivo maior consolidar o estatuto da América do Sul como um espaço de paz, diálogo e cooperação (Amorim, 2004, p. 165). No cenário sul-americano de defesa,

conta a nosso favor o fato de termos vivido praticamente livres de tensões e conflitos armados, pelo menos no grau que se verifica em outros continentes. Além disso, revela-se extremamente remota a possibilidade de atos beligerantes provenientes de Estados extra-hemisféricos. Talvez por essa razão, o foco de nossas atenções se tenha concentrado em problemas, de natureza não estritamente estatal, mas que afetam a segurança da coletividade (Amorim, 2003)<sup>54</sup>.

A consolidação das relações do Brasil com a região demanda um monitoramento mais atento por parte do governo brasileiro das situações de instabilidade no continente. O princípio da não-intervenção é o que tradicionalmente tem orientado as ações brasileiras, hoje também caracterizadas por uma atitude de não-indiferença, termo cunhado pelo chanceler Celso Amorim, de modo a justificar a participação brasileira na missão no Haiti. Neste sentido, a não-indiferença legítima, de certo modo, a ingerência, com a ressalva de que o faz por razões sociais ou humanitárias.

O envolvimento brasileiro na Força de Estabilização da ONU no Haiti se deu conforme mandato do Conselho de Segurança, por motivo de preocupação com a paz e a justiça social, objetivando-se romper o círculo vicioso de instabilidade e conflito daquela república. A operação seria organizada adotando-se uma perspectiva integrada, fundada sobre três elementos: a promoção da estabilização; o diálogo entre as diversas facções políticas; e a capacitação institucional, social e econômica do país<sup>55</sup>. Houve, inicialmente, relutância brasileira em aderir à MINUSTAH, o que hoje não aparece nos discursos - de teor aclamativo -, que apenas glorificam o compromisso brasileiro com a estabilização do Haiti.

---

<sup>54</sup> Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da abertura do "Seminário Brasil-Noruega: Paz, Reconciliação e Mediação – Novos Temas de Política Exterior", no Instituto Rio Branco, em 7 de outubro de 2003. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios\\_secretaria/cdo/resenha93\\_135-251discursos.pdf](http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cdo/resenha93_135-251discursos.pdf). Último acesso: 17 Nov. 2009.

<sup>55</sup> Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, DF, 25/11/2005. "A política externa do governo Lula: dois anos" - Artigo do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, publicado na Revista Plenarium.

Não é, portanto, novidade que conflitos regionais tenham despertado a atenção e o envolvimento brasileiro. Desse modo, a atitude de não-indiferença também deu origem a outras iniciativas, como a criação do Grupo de Amigos da Venezuela. Além disso, o Brasil tem auxiliado na promoção do diálogo na Bolívia e apoiado iniciativas que para a solução pacífica dos problemas de segurança na Colômbia. Com relação à instabilidade na Bolívia (como visto no capítulo anterior deste estudo), o governo brasileiro manifestou apoio ao governo de Evo Morales. As palavras do chanceler Celso Amorim explicitam o entendimento brasileiro sobre a questão:

Acabo de vir da Bolívia, onde fui expressar o apoio do Brasil e do Presidente Lula ao povo e ao Governo daquele país irmão, com a percepção muito clara de algo que devemos ter também presente nesta sala: não existe segurança política sem segurança econômica, e não há segurança econômica sustentável sem justiça social. Tampouco se podem ignorar as legítimas aspirações dos países mais pobres – a grande maioria de nosso hemisfério – de adotarem políticas de desenvolvimento que conduzam a uma mudança qualitativa nos planos industrial e tecnológico e, sobretudo, a uma maior inclusão social. Essa é também uma questão de segurança.

O discurso de Amorim transcende a questão boliviana e atinge todo o continente: a tese da associação inseparável entre desenvolvimento e segurança tem sido uma máxima na política brasileira. Desenvolveremos mais detalhadamente este conceito na seção seguinte. Por ora, vale ressaltar que o governo brasileiro abordou o separatismo boliviano concentrando-se sobre as causas do problema, ligadas à necessidade de se promover a justiça social naquele país.

Outro Estado que tem ganhado espaço no discurso de segurança brasileiro é a Colômbia. A polêmica que se gerou nos últimos anos nas relações com o Brasil deveu-se ao fato de o governo brasileiro não se manifestar a favor da classificação das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) como organização terrorista. Isso porque o Brasil não acredita em uma solução militar para os conflitos no país vizinho; defende, ao contrário, uma solução política, que deve ser promovida sem grande participação de tropas estrangeiras de qualquer país. O presidente Lula,

em entrevista coletiva concedida em conjunto com o presidente Álvaro Uribe<sup>56</sup>, afirmou ter estabelecido, ao longo dos sete anos de mandato já passados, uma relação de confiança com o homólogo colombiano. O canal de diálogo que é mantido entre Brasil e Colômbia já deu origem a um memorando de entendimento entre os Ministérios da Defesa dos dois países, e a cooperação também envolve questões humanitárias e objetivos estratégicos.

Sobre os interesses estratégicos do Brasil em relação à Colômbia, façamos uma breve reflexão. Os dois países dividem uma fronteira seca de mais de 1.600 quilômetros, cuja maior parte concentra-se na Amazônia. Segundo Moniz Bandeira (2008), com a assistência dos Estados Unidos, o Exército da Colômbia tornou-se o maior e o mais bem equipado, relativamente, da América do Sul. Com isso, o país se tornou um país pivô na região, podendo ser usado como um enclave norte-americano para qualquer eventual contingência militar na América do Sul.

A presença de bases norte-americanas na Colômbia tem suscitado desconfianças na América do Sul. Vale ressaltar que já existem bases dos Estados Unidos naquele país desde 1952. O presidente Lula, em reunião extraordinária da UNASUL realizada em agosto de 2009, colocou o problema da seguinte forma: “se as bases americanas estão na Colômbia desde 52 e (isso) ainda não resolveu o problema, eu acho que é preciso a gente repensar que outras coisas nós poderemos fazer conjuntamente para resolvê-lo”. O presidente brasileiro referia-se a uma possível solução conjunta no âmbito da recém criada UNASUL, não através de seu Conselho de Defesa, mas por meio da atuação do Conselho de Combate ao Narcotráfico. A preocupação tem um sentido defensivo, sobretudo com relação ao território amazônico.

É válido ressaltar que o interesse dos Estados Unidos pela América Latina não está restrito a instalação de bases militares em território colombiano. O estacionamento permanente de tropas e equipamentos bélicos, no Suriname, na Guiana, na Colômbia e também no Peru, constitui um desafio para a própria

---

<sup>56</sup> Senhor Luiz Inácio Lula da Silva. Presidente da República Federativa do Brasil. São Paulo, 19/10/2009. Entrevista coletiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em conjunto com o presidente da Colômbia, Álvaro Uribe. Disponível em: [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/discurso\\_detalle3.asp?ID\\_DISCURSO=3577](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle3.asp?ID_DISCURSO=3577). Último acesso: 19 Nov. 2009.

segurança nacional do Brasil, na medida em que ameaça a segurança da Amazônia (Bandeira, 2008, P. 10). Além disso, a reativação, ainda no governo de George W. Bush, da IV Frota norte-americana para o Atlântico Sul, é um fato que interessa diretamente ao Brasil. A preocupação brasileira decorre das descobertas de reservas de petróleo na camada pré-sal ao longo da costa do sudeste, que inseriram o Brasil no mapa geopolítico ou geoestratégico norte-americano. Para o presidente Lula, essa questão deve ser diretamente discutida com o governo norte-americano.

No discurso brasileiro, é recorrente a referência ao fato de a América Latina e o Caribe integrarem uma região pouco interessada em dispender grandes somas em armamentos e capacitação militar, comparativamente a outros países<sup>57</sup>. O fato de os países da região serem pioneiros na adoção de instrumentos na área do desarmamento e da não-proliferação, assim como na promoção da confiança mútua e da transparência, contribui para que se transmita internacionalmente uma imagem positiva de adesão aos regimes internacionais e de comprometimento com a paz.

Neste sentido, a América do Sul, sob a liderança do Brasil juntamente com a Argentina e a Venezuela, está tratando realmente de definir sua própria identidade, o que se evidencia com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do Conselho Sul-Americano de Defesa. Essas iniciativas implicam desaparecimento do sistema interamericano, instituído por Washington e configurado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), bem como o do Tratado do Rio de Janeiro, obsoleto e denunciado pelo México, e da Junta Interamericana de Defesa (JID) (Bandeira, 2008, p.15).

O Brasil, nesse contexto, busca contribuir para a criação de uma identidade estratégica própria sul-americana, voltada para a construção de uma agenda positiva. Iniciativas congruentes com essa afirmação são a adoção da Declaração

---

<sup>57</sup> Para o Ministro de Defesa, Nelson Jobim, os gastos militares do atual governo justificam-se pelo fato de o Brasil necessitar capacitar-se para defender infraestruturas sensíveis, bem como a Amazônia brasileira. O Ministro esclarece que o submarino de propulsão nuclear que o país almeja construir não será utilizado para ataques, mas para resguardar a plataforma continental brasileira. Sobre a questão nuclear, o Brasil domina a tecnologia de enriquecimento de urânio há muito tempo, e a utiliza para fins pacíficos. Há, inclusive, um dispositivo na constituição brasileira que nos proíbe de adquirir armamentos nucleares. O desenvolvimento nuclear que o Brasil procura tem três finalidades: energia, propulsão para a construção do submarino, e para o desenvolvimento de medicamentos.

Política do MERCOSUL e países associados como Zona de Paz, além do estabelecimento do Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional, que propõe medidas para enfrentar as ameaças comuns aos países da região, como narcotráfico e crime organizado.

Feitas as considerações anteriores, podemos traçar em linhas gerais como a posição do governo brasileiro frente a problemas de segurança globais e ameaças regionais. É visível que o envolvimento brasileiro na região tem maior solidez do que em pontos mais distantes do planeta. Aqui, embora a retórica discursiva seja a mesma adotada em discursos sobre temas globais, as iniciativas vão muito além de discursos e do envolvimento simbólico, já que a possibilidade de auferir ganhos e projeção são realista e pragmaticamente maiores em âmbito regional. A possibilidade mais plausível para que isso ocorra tem relação direta com o fato de a circunstância regional apresentar relevância indiscutivelmente maior para a segurança e estabilidade nacional. Além disso, embora a tentativa de inserção brasileira como potência preocupada com a segurança e a paz internacionais tenha tido tímidos resultados e não permita a transferência para a prática do conteúdo presente nos discursos, no âmbito regional, o resultado é distinto. A possibilidade de inserção exitosa como potência relativa é maior aqui do que em espaços ampliados; conseqüentemente, as capacidades de que o país dispõe para atuar regionalmente são maiores do que em âmbito mundial. Além disso, nosso esforço nos permitiu encontrar conceitos presentes e recorrentes no discurso brasileiro de segurança internacional, que serão desenvolvidos a seguir.

### **3.3 Os conceitos brasileiros na segurança internacional**

Através da leitura de discursos elaborada até então, foi possível reconhecermos alguns conceitos presentes na visão brasileira de assuntos de segurança. Nosso intuito, ao procedermos à apreciação de tais conceitos, será encontrar as contribuições do discurso brasileiro para o estudo da segurança internacional. A importância de tal contribuição relaciona-se ao esforço de teorização

dos problemas de segurança a partir da perspectiva de um país latino-americano, que compartilha com a região em que está inserido uma identidade estratégica própria e diferente do resto do mundo. Vejamos, então, quais são esses conceitos:

**Segurança cooperativa**: A concepção brasileira de segurança internacional não é realista e autocentrada, mas cooperativa. Devido às particularidades do continente americano, uma abordagem generalista e ecumênica, do tipo “one size fits all”, é rejeitada pelas autoridades brasileiras. Percebe-se, a partir do discurso, uma abordagem da segurança que oscila entre o idealismo kantiano e o institucionalismo neoliberal, levando-se em conta a grande confiança atribuída pelo país às instituições internacionais.

**Novas ameaças**: A fronteira que separa as ameaças tradicionais das chamadas novas ameaças não é exatamente clara, devido ao seu caráter subjetivo. No discurso brasileiro, a novidade das ameaças não é superestimada, nem é relacionada a questões para as quais não foram encontradas respostas no passado. A temática tradicional é normalmente associada a questões de defesa - defesa do território, do Estado, da nação. Já os desafios de segurança - e estes têm pouco de novidade em seu conteúdo - referem-se aos efeitos da criminalidade, da corrupção, da lavagem de dinheiro, do fácil acesso às armas de fogo, do tráfico de menores, da delinqüência pelas drogas, dos delitos ambientais, e das epidemias de elevado impacto social, como a da AIDS, ela própria considerada uma ameaça à segurança internacional pelas Nações Unidas. As ameaças contemporâneas, incorporadas à agenda brasileira de segurança, dizem respeito, sobretudo, ao terrorismo internacional e à proliferação de armas de destruição em massa. Na visão brasileira, a luta contra o terrorismo deve ser compatível com a promoção e dos direitos humanos, e deve ser alcançada por meio da revitalização de instrumentos multilaterais, como as Nações Unidas.

**Desenvolvimento e Segurança**: Os desafios contemporâneos exigem uma abordagem ampla, e o desenvolvimento é central para a solução dessas questões. É evidente a inter-relação que se estabelece discursivamente entre segurança e desenvolvimento, não sendo possível progredir em uma área sem avançar na outra. A íntima relação entre os problemas ambientais, econômicos e de segurança explica a complexidade dos desafios contemporâneos. Por isso, uma definição mais

abrangente e atualizada das ameaças contemporâneas que confrontam a humanidade é essencial para assegurar que as preocupações dos países na área social, econômica e de direitos humanos sejam devidamente levadas em consideração<sup>58</sup>. Além disso, o Brasil enfatiza os valores da democracia e da justiça, e isto se reflete na defesa de uma maior equanimidade nas relações internacionais, e na convicção de que paz, segurança e desenvolvimento não podem estar dissociados. Por fim, não apenas a segurança, mas também a defesa, são associadas ao desenvolvimento nacional, tal como explicitado pela Estratégia Nacional de Defesa.

**Princípio da não-indiferença**: Em janeiro de 2003, ocorreu uma inflexão na postura do governo brasileiro, que passou a orientar-se por uma atitude de solidariedade ativa nas questões regionais. O princípio da “não-intervenção”, tão importante na tradição diplomática brasileira, é assim ajustado pelo da “não-indiferença”. De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que aqueles países que dispõem de maiores capacidades relativas demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social. Tal argumento pode justificar a tentativa brasileira de influir nos assuntos externos e na política regional.

**Identidade estratégica sul-americana**: O pacifismo é parte da identidade nacional, e é mencionado como valor a ser conservado pelo povo brasileiro. Além disso, a América do Sul é uma região de paz, o que é favorecido pela governabilidade democrática que caracteriza o continente. O Brasil promove na região a articulação de um pensamento de defesa fundado em valores e princípios comuns, tais como o respeito à soberania e à autodeterminação, a integridade territorial dos Estados e a não-intervenção em assuntos internos. Tal identidade pretendida é fundamentalmente distinta daquela associada a grande potências, como os Estados Unidos no plano hemisférico.

---

<sup>58</sup> Organização das Nações Unidas, Nova York, 11/07/2005. Discurso do Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, na Assembléia Geral - “Questão da Representação Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e temas correlatos: Apresentação do Projeto de Resolução A/59/L.64”

**Segurança Alimentar:** A segurança alimentar relaciona-se ao combate à fome e à pobreza, garantindo-se a centralidade dos investimentos em agricultura para o crescimento econômico. O Brasil e a América do Sul como um todo tornam-se interlocutores importantes no cenário internacional, à medida que o mundo se vê diante da necessidade de compatibilizar segurança alimentar, suprimento energético adequado e preservação do meio ambiente. No atual governo, essa temática tem recebido grande destaque, desde que foi incorporada à agenda de Estado.

**Política de defesa dissuasória:** O Plano Estratégico de Defesa Nacional não é expansionista, mas dissuasório. A política de defesa é, sobretudo, defensiva. Ainda assim, a capacidade de defesa do país é dita compatível com sua estatura e aspirações políticas. Prevê-se, assim, que o Brasil deverá estar preparado para defender-se não apenas de agressões, mas também de ameaças, ou seja, para dissuadir, é preciso que o país esteja preparado para combater.

**Parcerias estratégicas:** Várias parcerias do tipo já foram estabelecidas no continente americano e além dele. A idéia subjacente às iniciativas é de que o Brasil pode fortalecer sua capacidade de defesa e de segurança, isoladamente ou como parte de um sistema coletivo ou de geometria variável, para enfrentar novas ameaças e desafios, garantir a proteção do território e respaldar negociações de âmbito internacional.

**Segurança Humana:** As autoridades hesitam em incorporar o conceito de segurança humana ao discurso brasileiro, pois isso transformaria o indivíduo em sujeito de Direito Internacional, trazendo o risco de servir de justificativa para intervenções em outros Estados. A noção de segurança humana somente é utilizada quando vinculada à noção de direito ao desenvolvimento. Neste sentido, a pobreza é apontada como o principal fator de insegurança humana.

Esses conceitos oferecem um instrumental analítico interessante para se pensar a teorização da segurança no Brasil. Existem algumas resistências no discurso brasileiro à incorporação de alguns conceitos para o tratamento das ameaças não-tradicionais. Entretanto, essa resistência não diminui a relevância do estudo de como vem se conformando a postura e o discurso do Brasil em relação à segurança internacional.

No primeiro capítulo deste trabalho, vimos algumas das principais correntes teóricas que abordam a problemática da segurança internacional. Incorporando o discurso brasileiro ao levantamento feito anteriormente, podemos chegar a algumas conclusões. Em primeiro lugar, a securitização da agenda brasileira envolve tanto temas tradicionais, quanto as novas ameaças. Poucos assuntos são securitizados, e o objeto de referência adotado no discurso de securitização ora se refere ao Estado, ao território nacional e aos recursos naturais do país, ora ao conjunto da população que o compõe. A abordagem da segurança é, portanto, dividida de acordo com a concepção tradicional realista e a visão abrangente. A primeira normalmente é atribuída ao Ministério de Defesa. Isso ocorre não somente com relação às práticas burocráticas, mas no próprio discurso. Isso se percebe quando, em algumas ocasiões, o Presidente ou o chanceler delegam a autoridade discursiva ao Ministro de Defesa, sobretudo em assuntos cuja solução envolva a possibilidade de emprego das Forças Armadas. Outras questões de segurança (notadamente aquelas relativas às “novas ameaças”), como o narcotráfico e crimes transfronteiriços, são abordadas de acordo com uma visão abrangente. De modo a ajustar o pensamento tradicional e a visão abrangente em uma perspectiva unificada, o Brasil tem adotado um conceito multidimensional da segurança.

Há uma mudança, assim, no pensamento estratégico brasileiro. A comunidade brasileira de estudos de segurança sofria devido à existência de um estigma histórico em matéria de defesa, relativo ao monopólio discursivo exercido pelo aparato militar, em particular, pela Escola Superior de Guerra (Kenkel, 2003, p. 9). Como resultado do papel intervencionista das Forças Armadas na governança política, quase todo o conhecimento técnico era criado dentro da instituição militar, muitas vezes não sendo divulgado fora da arena de defesa, e, até fins da década de 1990, discursos de segurança que não se conformassem com a abordagem desenvolvida sob os auspícios da Escola de Superior Guerra eram marginalizados. (Kenkel, 2003, p. 11).

Hoje, o que ocorre, embora ainda em não tão ampla medida, é a politização da agenda de segurança. Esta tem se tornado, em assuntos sensíveis, acessível à população civil, adquirindo, progressivamente, a partir do período da redemocratização, maior transparência. Tornando os assuntos de segurança parte

do domínio da política, a prática discursiva atenua as percepções realistas tradicionais em favor de uma retórica mais facilmente assimilável pelo eleitorado. Além disso, enquanto a Doutrina de Segurança Militar está enraizada em grande parte na geopolítica, há um esforço para a aplicação das teorias de segurança utilizadas no âmbito internacional da disciplina, no sentido de adequá-las às necessidades do Brasil.

## CONCLUSÕES

Os problemas de segurança de um país apresentam sempre duas facetas, a interna e a externa. Em geral, modelos analíticos e abordagens que não apresentam uma conexão com os problemas específicos de uma nação periférica e dependente, como a própria academia classificou o Brasil, não foram aprofundados em nosso país. Além das ameaças, as vulnerabilidades internas dos Estados não desenvolvidos têm sido apontados como as principais causas para o elevado número de conflitos em diversas partes do globo.

Observamos, ao longo deste estudo, como se desenvolveram a perspectiva tradicional estado-centrada e a visão ampliada do conceito de segurança internacional, considerando também as contribuições da abordagem do ato de discurso e da teoria crítica. Vimos, ainda, como a identificação de ameaças se relaciona com o contexto regional e nacional de segurança. Por fim, a análise de discursos orientou nosso esforço de pesquisa para que pudéssemos observar como o pensamento estratégico tem se incorporado ao discurso brasileiro, para que o Brasil adote nas relações internacionais uma visão abrangente da segurança internacional.

O conceito de segurança vem, nas últimas décadas, se ampliando para além das políticas estratégicas nacionais. As transformações ocorridas no âmbito nacional e no plano internacional no final do século XX conduziram a uma reorientação dos princípios da política de segurança no Brasil. A incerteza produzida pelas mudanças que o Brasil e o mundo experimentavam levou o país à adoção da Política de Defesa Nacional, e à criação do Ministério de Defesa. Internamente, as relações entre civis e militares, com a reestruturação da relação entre as Forças Armadas e a sociedade, desempenharam um papel importante na formação da avaliação de políticas, o que se revelou importante para promoção da abertura do processo de formulação da Estratégia de Defesa Nacional.

Das observações delineadas ao longo deste estudo, concluímos não haver grande interferência do Ministério de Relações Exteriores ou da Presidência da

República nas questões tradicionais de segurança. Estas, como historicamente ocorre, são relegadas ao Ministério da Defesa. Os discursos indicam que não parece haver vontade de mudar essa relação; isso porque a separação entre defesa e segurança é clara. Nas circunstâncias atuais, a agenda brasileira de segurança tem caráter nitidamente regional, admitindo participações simbólicas distantes, como demonstração de harmonia com os princípios que o país tem historicamente defendido e, em sentido mais pragmático, como indicação do objetivo brasileiro de ver sua capacidade de atuação internacional ampliada, o que seria facilitado pelo ingresso do país como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Além disso, apesar de o pensamento estratégico ter sido incorporado aos discursos, isso não teve como contrapartida uma crescente securitização da agenda externa brasileira. Pelo contrário: o que temos observado, nos dois mandatos para os quais foi eleito o presidente Lula, é uma progressiva dessecuritização, que ocorre em favor da politização da segurança, e não o contrário. Passa-se de uma lógica de relação assimétrica de autoridade para tratar dos assuntos de segurança para uma relação igualitária de persuasão, em que mais atores são incluídos no diálogo, ainda que o sejam de forma passiva. A não-securitização da agenda tem o propósito de auferir legitimidade ao regime através da horizontalização e da participação, e para que a política de segurança não seja associada a uma lógica de segredo ou justifique a resolução de conflitos por meio de medidas extremas.

No plano das idéias que orientam a ação externa do Brasil desde o último século, destacam-se a busca pela autonomia e a promoção de princípios como a não-intervenção e a resolução pacífica de conflitos - princípios que são retomados pela abordagem multidimensional e abrangente da segurança, tal como percebida pelo Brasil. A partir dos Acordos de Bridgetown e da Conferência Especial da OEA, ampliaram-se tanto o conceito quanto o enfoque tradicional da segurança hemisférica. Por conseguinte, os governos do continente se propuseram a trabalhar para confirmar o surgimento de uma nova agenda de segurança para o século XXI.

A abordagem multidimensional adotada engloba desde o aspecto da defesa tradicional até as chamadas “novas ameaças”, tais terrorismo, narcotráfico, crime organizado, tráfico ilícito de armas, deterioração ambiental, epidemias, assim como a pobreza extrema - ponto sobre o qual vêm insistindo o Brasil -, que corrói a noção

de cidadania e propicia terreno fértil para que se alastrem atividades ilícitas. A posição adotada pelo Brasil, por fim, é a de que as variáveis estratégicas e as ameaças à segurança não seriam homogêneas para todo o hemisfério. Assim, a concepção de um novo conceito de segurança deve considerar as necessidades específicas de cada país, respeitando-se os princípios de soberania e não-ingerência nas novas dimensões

Privilegiar os aspectos e interesses comuns, sem, contudo, deixar de respeitar as diferentes regiões e características locais, tem sido uma preocupação brasileira para alcançar o objetivo de promover a cooperação e a paz entre os países. Com isso, o Brasil tem adotado a estratégia de integração cooperativa ou seletiva, buscando uma inserção internacional desmilitarizada.

Do discurso brasileiro do atual governo sobre a segurança internacional, percebe-se a continuidade histórica da defesa de princípios como defesa de soluções pacíficas, da não-intervenção e dos direitos humanos. Tal continuidade nos permite associar a política de segurança a uma política de Estado, e não de governo. Mesmo que o discurso brasileiro agregue novos conceitos ao entendimento da segurança, a retórica oficial é coerente com os objetivos estratégicos de longo prazo do país, e, sobretudo, com o interesse nacional. Não entendemos este como dado ou imutável, mas como uma construção que ao longo de décadas se consolida na base da doutrina que orientará a ação externa do país no tocante a sua segurança.

Pela multiplicidade de interpretações possíveis para a política de segurança brasileira é que nos propusemos a pensar criticamente o discurso do governo atual, que associa segurança e desenvolvimento de acordo com um enfoque onde aparecem contribuições de não apenas uma, mas das diversas perspectivas teóricas da segurança que delineamos neste estudo. Com o esforço de pesquisa desenvolvido até aqui, esperamos contribuir para futuras pesquisas que se interessem por desenvolver uma teoria da segurança a partir da visão e dos conceitos presentes no discurso brasileiro.

## REFERÊNCIAS

- ACHARYA, A. The Periphery as the Core: The Third World and Security Studies. In: KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (eds). **Critical security studies: concepts and cases**. Minneapolis : University of Minnesota Press, 1997, p. 299 - 328.
- AMORIM, C. Uma estratégia para o Brasil. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da & SILVA, R. D. Pinho da. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**. Vol. I. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.
- ARAVENA, F. R. Seguridad Humana: Concepto emergente de la seguridad del siglo XXI. IN: ARAVENA, F. R.; GOUCHA, M. (eds.). **Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile, FLACSO-Chile/UNESCO, 2002.
- AVILA, C. F. D. . A agenda de segurança hemisférica cinco anos após a Conferência Especial de Segurança do México: tendências, desafios e perspectivas (2003-2013). In: Marcos Aurélio Guedes de Oliveira. (Org.). **Segurança e Governança nas Américas**. 1 ed. Recife: UFPE, NEA, CNPq, 2009, v. 1, p. 67-82.
- AYOOB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: state making, regional conflict, and the international system**. Boulder: Lynne Rienner, 1995, p. 1-45 (caps. 1 e 2).
- AZEVEDO, T. L. (Re) Escrevendo e (Re) Pensando a Segurança: Gales, Paris e Copenhagen. In: **I Encontro Nacional Associação Brasileira de Estudos de Defesa** - ABED. São Carlos, 2007.
- BALDWIN, D. The Concept of Security. **Review of International Studies**, v. 23, 1997, p. 5-26.
- BALZACQ, T. The Three Faces of Securitisation: Political Agency, Audience and Context. In: **European Journal of International Relations**, v. 11, n. 2, Jun. 2005, pp. 171-201.
- BOOTH, K. Security and Emacipation. In: **Review of International Relations**, v. 14, n. 4, 1991, p.326-313.
- BOOTH, K. Security in Anarchy: utopian realism in theory and practice. **International Affairs**, v. 67, n. 3, 2001, p. 527-545.
- BUZAN, B. New Patterns of Global Security in the Twenty First Century. **International Affairs**, v. 67, 1991, p. 431-451.
- BUZAN, B. Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations. **Journal of Peace Research**, v. 21, 1984, p. 109-125.

BUZAN, B. **People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**. Boulder-CO, Lynne Rienner Publishers, 1991. 2a. ed.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998, p. 1-47.

CAVAGNARI FILHO, G. L. "Subsídios para revisão da Política de Defesa Nacional". Sugestões submetidas pelo autor ao Ministério de Defesa, Brasília, como membro da "comissão de notáveis". 30 de Junho 2000. Apud PEREIRA DA SILVA, H. **A Política de Defesa Nacional e as diretrizes para o planejamento militar**. Rio de Janeiro, 2008, p. 19.

CEPIK, M. A. C. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas. **Security and Defense Studies Review**. Washington, v. 01, n. 01, p. 01-19, 2001. Disponível em: <http://www.ndu.edu/chds/Journal/PDF/cepik.pdf>. Último acesso: 17 Nov. 2009.

CEPIK, M.A.C. **Nota Técnica Sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência**. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos - CGEE MCT, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/palestra/CGEE2009.pdf>. Último acesso: 16 Nov. 2009.

CERI Program for Peace and Human Security. **International Relations and Security Theories: A round-table discussion**. Relatório de conferência realizada em Paris, maio de 2007. Disponível em: <http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/confReport31may1june2007.pdf>. Acesso em 25 out. 2009.

CYPRIANO, W. M. A Geopolítica do Projeto SIVAM/SIPAM para a Amazônia. **Revista Geo-paisagem**, nº 10, Jul/Dez 2006. Disponível em: <http://www.feth.ggf.br/Sivam.htm>. Último acesso: 16 Nov. 2009.

UNASUL. **Declaração de Santiago do Chile**. Santiago, Março de 2009. Disponível em: [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm). Último acesso: 05 Nov. 2009.

DEFESA BRASIL. Notícia publicada em 10 de Novembro de 2009. Disponível em: <http://defesabrasil.com/site/noticias/projeto-f-x2/compra-dos-cacas-so-sera-tratada-depois-do-dia-23.php>. Último acesso: 16 Nov. 2009.

DOTY, R. L. Foreign Policy as Social Construction: A Post-positivist Analysis of US Counterinsurgency Policy in the Philippines. In: **International Studies Quarterly**, v. 37, n. 3, 1993, pp.297-320.

FILHO, O. M. Geografia política sul-americana e percepções das agências de defesa. Artigo apresentado no **II Encontro Nacional da Associação Brasileira de Defesa - ABED**. Universidade Federal Fluminense, 15 a 18 de julho de 2008. Disponível em: <http://www.abed-defesa.org/page4/page8/page9/page17/files/OscarMedeiros.pdf>

FONSECA Jr. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In: ALBUQUERQUE, J.A.G.; SEITEINFUS, R.; CASTRO, S.H.N. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e Política Externa**. Vol. 1, 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GLASER, C. L. The Security Dilemma Revisited. In: **World Politics**, v. 50, n. 1, 1997, p. 171-201.

UNASUL. Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano. **El Consejo de Defensa Suramericano de La UNASUR: Crónica de su gestación**. Santiago de Chile, julho de 2009.

GUERNIGOU, Y. **França negocia 36 caças de combate com Brasil**. Notícia publicada pela Reuters em 7 de setembro de 2009. Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE58604X20090908>. Último acesso: 17 Nov. 2009.

HUYSMANS, J. Security! What Do You Mean? From Concept to Thick Signifier. In: **European Journal of International Relations**, v. 4, n. 2, 1998, p.226-255.

JANES. **Country Profiles: Brazil**, 2009. Disponível em: [www.janes.com](http://www.janes.com). Último acesso: 16 Nov. 2009.

JERVIS, R. Cooperation Under the Security Dilemma. In: **World Politics**, v. 30, n. 2, 1978, p. 167-214.

KISTERSKY, L. New Dimensions of the International Security System after the Cold War. **Center for International Security and Arms Control**. Stanford University, Abril de 1996. Disponível em <http://iis-db.stanford.edu/pubs/10277/kistersky.pdf>. Acesso em: 20 out. 2009.

KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. From Strategy to Security: foundations of critical security studies. In: KRAUSE, K. e M. C. Williams (orgs.) **Critical Security Studies**, Minnesota: Minnesota University Press, 1997, p. 33-60.

MARTINS FILHO, J.; ZIRKER, D. Nationalism, national security and Amazônia: military perceptions and attitudes in contemporary Brazil. In: **Armed Forces and Society**, v.27, n.1, 2000, p.105-129.

McDONALD, M. Securitization and the construction of security. **European Journal of International Relations**, v. 14, n. 4, 2008, p. 563–587.

MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. W.W. Norton & Company: Nova York, 2001, p. 55-82.

MEZA, R.B. A Política Exterior do Brasil: 1990-2002. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, Jan./Jun. 2002.

MILLIKEN, J. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. In: **European Journal of International Relations**, v. 5, n. 2, 1999, p.225-54.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa**. Paz e Segurança para o Brasil. 2ª Ed. Disponível em: [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br). Último acesso: 23 Nov. 2009.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Discursos, artigos, entrevistas e outras comunicações. Disponível em: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Último acesso: 23 Nov. 2009.

OELSNER, A. Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda. In: **Security Dialogue**, v. 40, n. 2, 2009, p. 191–212.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Brasil, Mercosul e a segurança regional. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 2, Jul/Dez 2000.

OLIVEIRA, Amâncio J.; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.43 no.2 Brasília Jul/Dez 2000.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração sobre Segurança as Américas**. Texto integral disponível em: [http://www.oea.org/documents/por/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oea.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp). Último acesso: 16 Nov. 2009.

ROCHA, A. J. R., SILVA, R. D. P. (orgs.). **O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

PROENÇA Jr., Domício e DINIZ, Eugênio. (1998). **Política de Defesa no Brasil: Uma Análise Crítica**. Brasília, UnB, 1998.

PROENÇA Jr.; DINIZ, E. Segurança e Estudos Estratégicos. In: BRIGAGÃO, C. (org.). **Estratégias de Negociações Internacionais: uma visão brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Aeroplano, 2001, p. 341-380.

RODRIGUES, C. D. Civil Democracy, Perceived Risk, and Insecurity in Brazil: An Extension of the Systemic Social Control Model. In: **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 605, Mai. 2006, p. 242-263.

RUDZIT, G. Planejamento militar para a mobilização nacional compulsória no Brasil. **Revista Autor**, 2008. Disponível em: [http://www.revistaautor.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=314&Itemid=38](http://www.revistaautor.com/index.php?option=com_content&task=view&id=314&Itemid=38). Último acesso: 15 Nov. 2009.

SALLA. A crise na segurança pública no Brasil. In: **Tópicos Brasil-Alemanha**, vol. 3, 2006, p. 24-25. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down143.pdf>. Último acesso: 4 Nov. 2009.

SANTOS, L.C.V.G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. (2), 2005, p. 185-204.

SHAPIRO, M. G.; BONHAM, M.; HERADSTVEIT, D. A Discursive Practices Approach to Collective Decision-Making. In: **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, 1988, p.397-419.

SHAPIRO, Michael. **Methods and Nations**. Routledge: New York, 2004, p. 141-172.

SMITH, S. The Contested Concept of Security. In: BOOTH, K. (Ed.). **Critical Security Studies and World Politics**. Boulder: Lynne-Rienner, 2005, p. 27-62.

SOSA, R. A. **La integración subregional frente a la integración hemisférica: el MERCOSUR frente al ALCA**. Tese de Mestrado. Washington, abril de 2006. Disponível em: <http://library.jid.org/en/thesis/Sosa%20Alejandro.pdf>. Último acesso: 16 Nov. 2009.

STRITZEL, H. Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond. In: **European Journal of International Relations**, v. 13, n. 3, 2007, p. 357–383.

TANNO, G. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. In: **Contexto Internacional**, v. 25, n. 1, 2003, p. 47-80.

TAUNAY FILHO, J. **O sentido da integração sul-americana**. Notícia publicada no jornal Valor Econômico, EM 26 Junho 2007. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/unasur26-6-07.htm>. Último acesso: 4 Nov. 2009.

TOSTA, W. **Analistas vêem maior poderio militar**. Notícia publicada no jornal O Estado de São Paulo, em 26 de janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,analistas-veem-maior-poderio-militar-do-brasil,313069,0.htm>. Último acesso: 16 Nov. 2009.

TOWNSHEND, J. Discourse Theory and Political Analysis: A New Paradigm from the Essex School? In: **British Journal of Politics and International Relations**, v. 5, n. 1, 2003, p.129-142.

ULLMAN, R. H. Redefining Security. In: **International Security**, v. 8, n. 1, 1983, p. 129-153.

VELLOZO JUNIOR, J. Resenha do livro “Brasil e o Mundo: novas visões” (BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. [orgs.], 2002). In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2003, vol.46, n.1, p. 237-239

VIGEVANI, T.; RODRIGUEZ CORREA, P.; CINTRA, R. Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil. DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Tullo (orgs.). **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo, Editora Paz e Terra, p. 53-86., 1999.

VIGEVANI, T.; RODRIGUEZ, P. C.. CINTRA, R. Globalização e Segurança Internacional: a posição do Brasil. In: DUPAS, G.; VIGEVANI, T. (orgs.). **O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional**. São Paulo, Editora Paz e Terra, p. 53-86, 1999.

WAEVER, O. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (Ed.). **On Security**. Nova York: Columbia University Press, 1995, p. 46-86.

WALKER, R. The Subject of Security. In: KRAUSE, K. e M. C. Williams (orgs.) **Critical Security Studies**, Minnesota: Minnesota University Press, 1997, p. 61-81.

WALT, S. M. The relationship between theory and policy in international relations. **Annual Review of Political Science**, Vol. 8, p. 23-48, Jun. 2005. Disponível em: 10.1146/annurev.polisci.7.012003.104904. Acesso em: 25 out. 2009.

WALT, S. The Renaissance of Security Studies. In: **International Security Quarterly**, v. 35, n. 2, 1991, p. 211-239.

WENDT, A. **Social Theory of International Relations**. Cambridge University Press, 1999.