

A CONSTRUÇÃO DO ATUAL PADRÃO DE EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NO BRASIL

THE CONSTRUCTION OF THE CURRENT ENGAGEMENT PATTERN OF THE ARMED FORCES IN BRAZIL

DAVID PAULO SUCCI JUNIOR ¹

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp) - Campus Franca - SP

E-mail: david.succi.jr@gmail.com

Resumo: O presente trabalho visa, com base nos informes do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas identificar o padrão de emprego das Forças Armadas no recorte temporal que compreende os anos de 2007 e 2014, e indicar os elementos que determinaram a construção do mesmo. Deste modo, tem-se como problema de pesquisa a questão: quais são os elementos que corroboraram no atual padrão de emprego militar no Brasil? As variáveis apresentadas são a transição de o governo militar (1964-1985) para o civil a nível doméstico, a política externa estadunidense para a América do Sul, e o fim da Guerra Fria. Tem-se a hipótese de que a maneira particular através da qual a agenda de segurança do Pós-Guerra Fria foi apropriada pelo continente americano, com grande influência da política externa estadunidense para a região, somada às especificidades do ambiente doméstico brasileiro corroboraram em um padrão de emprego dos meios militares voltado aos assuntos internos, especialmente à segurança pública.

Palavras-chave: Forças Armadas do Brasil; Padrão de emprego militar; Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas

Abstract: Based on the reports of the South American Observatory of Defense and Armed Forces, this paper aims to identify the pattern of employment of the Armed Forces in the temporal cut that includes the years 2007 and 2014, and indicate the elements that determined the construction of the same. Thus, the research question is: what are the elements that corroborate the current pattern of military employment in Brazil? The variables presented are the transition from military government (1964-1985) to domestic civilian, US foreign policy to South America, and the end of the Cold War. It is hypothesized that the particular way in which the post-Cold War security agenda was appropriated by the American continent, with great influence of US foreign policy for the region, added to the specificities of the Brazilian domestic environment corroborated in a pattern The use of military resources for internal affairs, especially public security.

Keywords: Brazil's Armed Forces; Military employment pattern; South-American Observatory of Defence and Armed Forces

¹ Membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), redator do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, e bolsista de iniciação científica PIBIC- Cnpq.

Introdução

O presente trabalho tem como objetivos centrais indicar as principais missões e funções atribuídas aos militares no Brasil no período que compreende os anos de 2007 e 2014, e apontar os principais elementos que explicam o atual padrão de emprego dos meios militares no país. Deste modo, a pergunta que se busca responder é: quais são os elementos que corroboraram no atual padrão de emprego militar no Brasil?

Ao se analisar o emprego dos meios militares parte-se do pressuposto de que este é consequência da construção de uma determinada percepção de ameaça. Assim, como defende Campbell (1992), o perigo não existe por si só, depende de um processo interpretativo. Deste modo, ao buscar entender os elementos que conformaram o atual padrão de emprego dos militares no Brasil, pretende-se apresentar um breve panorama do processo a partir do qual se construiu a percepção de um determinado objeto como um perigo ao Estado brasileiro.

Tem-se a hipótese de que a maneira particular através da qual a agenda de segurança do Pós-Guerra Fria foi apropriada pelo continente americano, com grande influência da política externa estadunidense para a região, somada às especificidades do ambiente doméstico corroboraram em um padrão de emprego dos meios militares voltado aos assuntos internos, especialmente a segurança pública.

O trabalho é estruturado em três partes. Inicialmente, faz-se um levantamento de dados, com base no Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, a fim de definir o que se entende pelo atual padrão de emprego dos meios militares no Brasil. Em um segundo momento, apresenta-se as concepções teóricas acerca do risco e da ameaça que fundamentam o presente trabalho. Por fim, são indicados os elementos internacionais, regionais e nacionais que influenciaram na conformação da conjuntura exposta na primeira parte do trabalho.

2. Principais empregos das Forças Armadas entre 2007 e 2014

Para avaliar o padrão de emprego dos meios militares no recorte temporal estudado realizou-se o levantamento, leitura e sistematização dos informes semanais, relativos ao Brasil, produzidos pelo Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas entre os anos de 2007 e 2014. Produto do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), o Observatório tem como atividade principal a elaboração de informes semanais relativos às temáticas de defesa e dos meios militares. Sua produção tem como fonte periódicos de grande circulação nacional: *Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, e *Correio Braziliense*. Um dos principais objetivos do trabalho realizado pelo grupo é a criação de um banco de dados de fácil acesso para a realização de pesquisas acadêmicas. Os informes são constituídos de resumos das notícias selecionadas durante cada semana, sendo que cada resumo pode conter uma ou mais notícias sobre a mesma temática. É importante destacar que o esforço de sistematizar tais dados não objetiva representar um levantamento quantitativo preciso das ações militares, e sim indicar os principais âmbitos de ação dos meios castrenses. Dos 339 informes analisados foram selecionados 399 resumos. Deve-se indicar ainda que foram considerados os resumos relativos às atuações específicas ou pronunciamentos oficiais, não sendo consideradas as colunas opinativas e os editoriais.

A partir desta análise, os principais temas envolvendo o emprego militar neste período no Brasil foram: Missões de Paz (61 resumos); Segurança Pública (187 resumos); Obras Públicas (21 resumos); Desastres Naturais (11 resumos); Saúde Pública (17 resumos); Assistência a Acidentes (18 resumos); Defesa de Recursos Estratégicos e do Território (68 resumos); e Defesa Regional (16 resumos). O resultado do levantamento está mais bem ilustrado na Tabela 1.

Ao analisar os dados nota-se uma nítida proeminência dos assuntos ligados à segurança pública, sendo 47% dos resumos selecionados relativos a tal âmbito de atuação. A segunda temática com maior número de resumos computados refere-se à defesa de recursos estratégicos e do território, representando apenas 17% do total. Deve-se notar que, além de ser tradicionalmente a principal função das Forças Armadas, essa classificação é muito ampla, abrangendo uma maior variedade de ações em relação à primeira classificação (são considerados teste de armamentos, proteção das

fronteiras, defesa cibernética, monitoramento da área amazônica, defesa de estruturas estratégicas entre outros), o que dá um peso ainda maior à disparidade entre a primeira e a segunda. O terceiro maior número de resumos está contido na classificação missões de paz, representando 15,28% do total. É importante notar que a soma das temáticas “obras pública” e “saúde pública”, ou seja, ações subsidiárias relativas ao âmbito doméstico, representa 9% do total de informes considerados.

A soma das temáticas relativas a assuntos internos, cuja competência é de outros órgãos estatais, mas que há o emprego dos militares devido à consideração de que esses outros instrumentos do Estado não são capazes de lidar satisfatoriamente com as mesmas, como segurança pública, saúde pública, obras públicas, desastres naturais e assistência a acidentes, representa 63,65% do total dos dados obtidos, ou seja 254 resumos.

Deve-se problematizar ainda a relação entre o emprego militar em missões de paz e o treinamento dos meios castrenses para atuar em segurança pública a nível doméstico², de modo que esta atividade não se refere apenas à política externa, mas também, em certo grau, a assuntos internos.

Tabela 01

Áreas de Atuação	Numero de informes								Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Missões de paz	06	09	02	15	16	07	03	03	61
Segurança Pública	25	18	07	08	15	33	41	40	187
Obras Públicas	02	01	03	-	10	03	02	-	21
Desastres Naturais	-	02	02	04	-	01	02	-	11
Saúde Publica	-	04	04	-	01	03	03	01	17

² EBC Agência Brasil. **Missão militar no Haiti é semelhante à pacificação no Rio, diz especialista**, 30/05/2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-05/ocupacao-militar-no-haiti-tem-semelhancas-com-pacificacao-de-favelas-no-rio>> Acesso em: 14/11/2015.

Assistência a Acidentes	01	-	07	01	02	-	04	03	18
Defesa de Recursos Estratégicos/ Território	08	14	07	08	06	13	10	02	68
Defesa regional	-	01	-	04	05	05	-	-	16
TOTAL	45	49	31 ³	40	55	65	65	49	399

Fonte: Elaboração própria

3. Ameaça, risco e interpretação

O debate acerca da ameaça está circunscrito nos Estudos de Segurança Internacional (ESI), esse será portanto o ponto de partida desta seção. Assim como Deutsch (1982), Buzan (2012) afirma que segurança é um conceito que necessita de um referencial, ou seja, de um objeto a ser assegurado. Na vertente tradicionalista dos ESI, o objeto a ser assegurado, e portanto o que define o conceito de segurança, é o Estado. Este será também aqui entendido como o centro de análise, não por identificação com tais vertentes, mas por precisão analítica uma vez que o objeto específico de estudo do presente trabalho é o instrumento convencional de segurança do Estado: o exército.

Uma vez indicado o objeto a ser assegurado, deve-se analisar o outro ponto desta equação, ou seja, a ameaça da qual o Estado deve ser assegurado. Há diversas perspectivas relativas à ameaça, Buzan (2012) aponta três concepções: a objetiva, que entende a segurança em termos materiais e define a ameaça em termos concretos de presença ou ausência; a subjetiva, que entende a ameaça como uma sensação, de modo que se está seguro quando há a ausência da percepção de ameaça, independentemente da existência ou não do risco; e a discursiva, que nega a possibilidade de tratar a segurança em termos objetivos, sendo esta relativa ao ato de fala.

Adota-se aqui a perspectiva de Saint-Pierre (2007), que define ameaça como um sinal, de modo que a ameaça não corresponde àquilo que anuncia. Para o autor, a ameaça é constituída por quatro elementos: o emissor do sinal; o sinal (referente); o receptor (referido); e o ameaçado

³ Uma notícia contempla duas classificações

(unidade que percebe e interpreta o sinal de ameaça). Sendo que a ameaça só existe no e para o receptor, uma vez que é a partir desta que aquele que a recebe toma as medidas preventivas. Neste sentido, Campbell afirma que “danger bears no essential, necessary, or unproblematic relation to the action or event from which it is said to derive. Nothing is intrinsically more dangerous for insurance technology than anything else, except when interpreted as such”⁴ (1998, p. 2).

A concepção de Saint-Pierre de que a ação do receptor é estruturada com base na percepção e interpretação do sinal que constituiu a ameaça corrobora com o conceito de sociedade do risco de Ulrich Beck. O sociólogo alemão defende que o êxito do processo de modernização produziu uma transição, que se processou de modo autônomo, indesejado e despercebido, da modernidade industrial para o que denomina modernidade reflexiva. A última é caracterizada pelo período no qual o sucesso do projeto de sociedade moderna passa a gerar problemas e riscos para a mesma. Para o autor, é justamente na obsolescência da sociedade industrial, que emerge a sociedade do risco (BECK; GIDDENS; LASH, 1997).

Beck compreende o risco como um padrão perceptivo e intelectual que mobiliza uma sociedade com base na presentificação da catástrofe futura. O autor defende que atualmente vive-se a sociedade de risco global no sentido que, no contexto da modernidade reflexiva, passa-se a organizar a ação social com base na possibilidade de um futuro desastre, o que se deve ao fato de a ocorrência desta possível catástrofe colocar em risco a própria existência humana (BECK, 2010).

Faz-se então necessário indicar o debate epistemológico feito pelo autor. A obsolescência da modernidade industrial, na concepção de Beck, estende-se aos princípios iluministas de controle da natureza e da vida humana, sobre os quais está fundamentada. A categoria do risco rompe com a pretensão de se mensurar objetivamente a realidade, uma vez que se baseia na probabilidade.

⁴ “O perigo não possui nenhuma relação essencial, necessária ou não problemática com a ação ou evento do qual deriva. Nenhum elemento é intrinsecamente mais danoso que outro à segurança, exceto quando este é interpretado desta maneira”(CAMPBELL, 1998, p. 2, tradução nossa).

“Lo que no quiere decir que el riesgo suprima todas las formas del saber sino más bien que funde el saber y el no-saber em el horizonte de sentido de la probabilidad”⁵ (BECK, 2008, p.22).

Diante deste quadro, o autor cunha o conceito de encenação do risco, que consiste em “falsear conscientemente la realidad exagerando riesgos ‘irreales’”⁶ (BECK, 2008, p. 28), sendo este o processo através do qual o risco adquire o predicado “real”. Para o autor, na impossibilidade de se mensurar objetivamente a periculosidade de um risco, esta toma forma e é percebida através da encenação.

O conceito de encenação do risco representa uma aproximação entre as perspectivas de Saint-Pierre e de Campbell. Os três autores não defendem a impossibilidade de existência do risco, mas indicam que a reação decorrente do mesmo está ligada ao sentido que lhe é atribuído e não à sua mera presença ou ausência. A ameaça para Saint-Pierre é a encenação para Beck, enquanto Campbell defende que “the world exists independently of language, but we can never know that (beyond the fact of its assertion), because the existence of the world is literally inconceivable outside of language and our traditions of interpretation”⁷ (1998, p.6).

4. Variáveis

Diante da perspectiva teórica exposta na seção anterior, busca-se aqui apresentar um panorama dos processos que culminaram na definição de uma ameaça ao Estado brasileiro oriunda do âmbito interno, o que explica o padrão de emprego dos meios militares apresentado na primeira parte do trabalho. Para tanto, serão apresentadas três variáveis.

4.1 Variável internacional

O fim da Guerra-Fria, caracterizado pela dissolução da União Soviética, alterou a dinâmica do sistema internacional, e por conseguinte as questões relativas à segurança internacional. Com o fim das tensões Leste-Oeste percebe-se a intensificação dos processos de globalização, em

⁵ “O que não significa que o risco suprime todas as formas do saber, mas que este funde o saber e o não saber no horizonte de sentido da probabilidade” (BECK, 2008, p.22, tradução nossa)

⁶ “Falsear conscientemente a realidade exagerando riscos ‘irreais’” (BECK, 2008, p. 28, tradução nossa)

⁷ “O mundo existe independentemente da linguagem, porém nós não conseguimos compreender isto (para além desta afirmação), pois a existência do mundo é literalmente inconcebível fora da linguagem e das nossas tradições interpretativas” (CAMPBELL, 1998, p.6, tradução nossa)

especial da economia, o que estabeleceu uma maior porosidade das fronteiras nacionais e o aumento das atividades transnacionais. Nye (2009) defende que houve uma complexificação, em relação às perspectivas convencionais, dos três elementos centrais para qualquer teorização sobre a política internacional – os atores; os meios; e os fins.

Neste contexto intensificam-se as ações constabulares, ou seja, aquelas atividades que se encontram entre a esfera de atuação policial (segurança pública) e militar (defesa externa) e surge o conceito de “novas ameaças” (MEDEIROS, 2010). Essas são constituídas por temáticas não necessariamente inéditas, como afirma Saint-Pierre (2011, p. 410):

Na lista dessas novas ameaças, eram contabilizadas algumas velhas questões que agora se tornavam complexas pela transnacionalização e as múltiplas conexões entre elas, como as migrações forçadas por guerras ou a miséria, as crônicas diferenças sociais, o crescente desemprego, a pobreza extrema, o tráfico de drogas ilícitas, de armas e munições e de pessoas, o crime organizado transnacional etc.

A novidade, portanto, deve-se à maneira como antigas problemáticas passam a ser entendidas na reestruturação sistêmica do âmbito internacional após o fim da Guerra Fria, passando a ser percebidas como ameaças aos Estados e suas populações.

Tal lógica abre prerrogativa para a securitização de inúmeras atividades. Securitizar uma ação significa atribuir à mesma o caráter de segurança, passando por três estágios – o não-politizado, o politizado e o securitizado. Para que o processo de securitização ocorra, alguns elementos são necessários: uma ameaça existencial; um discurso que indique tal ameaça; e uma audiência que aceite tal discurso. Este processo tem como resultado a legitimação do emprego de ações excepcionais, o que muitas vezes significa violar direitos civis (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Neste sentido, há certa relativização da visão convencional de se empregar as Forças Armadas apenas em ações externas.

Autores dos denominados Estudos Críticos de Segurança contestam esse processo cujo resultado é a ampliação das temáticas relativas à segurança, alterando a origem da ameaça percebida pelo Estado, mas mantendo o instrumento convencional: as Forças Armadas. Dalby (1997) defende

que a militarização de questões ambientais e do combate ao narcotráfico constituiu um dilema, uma vez que intensifica o problema que se busca resolver.

Deve-se apontar que tal problemática está diretamente relacionada à ideia de multidimensionalidade das ameaças, oriunda da chamada Comissão Palme, criada sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de avaliar as novas problemáticas da segurança internacional que emergiam com as mudanças que se conformaram no sistema internacional Pós-Guerra Fria.

4.2 Variável regional

No âmbito regional, especial atenção deve ser dada aos Estados Unidos, uma vez que “os seus interesses nacionais transbordam suas fronteiras e atingem de maneira impositiva as agendas temáticas dos fóruns de discussão e sobretudo as políticas externas e de defesa latino-americanas” (TORRES, 2011, p. 48). Para Campbell, “(...) for the United States, the current period in world politics can be understood as being characterized by the representation of novel challenges in terms of traditional analytics, and the varied attempts to replace one enemy with (an)other”⁸ (1998, p. 8).

O ímpeto estadunidense por estabelecer a América Latina como sua zona de influência, através de imposição de modelos político-econômicos ou estratégicos é uma constante desde o século XIX, marcado pela doutrina Monroe (MALATIAN, 2007). Para os fins deste trabalho, porém, apresentaremos a homogeneização estratégica lograda pelos Estados Unidos na região durante a Guerra Fria, com base na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), e a busca por mantê-la após o fim das tensões Leste-Oeste, pautando-se nas “novas ameaças”.

No contexto da Guerra Fria, em que as relações no sistema internacional pautavam-se pela disputa entre dois modelos político-econômicos representados pelos Estados Unidos de um lado, e pela União Soviética do outro, e da onda de ditaduras militares que se estabeleceu na América

⁸ “Para os Estados Unidos, a atual conjuntura mundial pode ser caracterizada pela representação de novos desafios nos termos da análise tradicional, e pelos variados esforços para substituir um inimigo por outro” (CAMPBELL, 1990, p.8, tradução nossa)

do Sul entre as décadas de 1960 e 1970, o ímpeto estadunidense em garantir seu poder de influência na região baseou-se na Doutrina de Segurança Nacional. A DSN constitui uma ideologia produzida na *National War College*, localizada em Washington, e “exportada pelos Estados Unidos para consumo das forças armadas sul e centro-americanas” (MIGUEL, 1999, p.43), sendo a Escola Superior de Guerra (ESG) seu principal difusor no Brasil. O pressuposto central da doutrina era o conflito global entre o ocidente e o comunismo soviético, constituído por duas facetas: a ameaça de agressão externa por parte da União Soviética, e a subversão interna. Cria-se assim um inimigo interno a ser combatido, que se traveste de cidadão nacional. Nesse contexto, há “uma espécie de divisão internacional do trabalho militar do ocidente, cabendo às forças armadas latino-americanas tarefas essencialmente policiais” (Idem).

Com o fim da Guerra Fria a conjuntura do sistema internacional na qual se fundamentavam os princípios da DNS cai por terra. Desfazem-se os incentivos que impeliam Washington e Moscou “a globalizar os sistemas regionais de segurança” (KOLODZIEJ, 1995, p.323), fazendo surgir uma tendência à regionalização da segurança internacional. Neste sentido, para os fins deste trabalho faz-se necessário apresentar Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), e o Conselho de Defesa Sul-Americana (CDS), órgão da União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

A CMDA foi criada em 1995 “para definir uma nova fórmula de diálogos entre as autoridades nos cargos de defesa dos países americanos” (TORRES, 2011, p.16), sua primeira reunião ocorreu em Williamsburg. Entre os princípios acordados na ocasião estão a democracia como elemento necessário à segurança mutua, a resolução pacífica de litígios e a cooperação voltada aos “novos” desafios de segurança. Deve-se destacar que as temáticas que serviram de base para a reunião foram estabelecidas por membros do Departamento de Defesa, Departamento de Estado e do Conselho de Segurança Nacional estadunidense. Neste sentido Saint-Pierre defende que

Com esse objetivo, é formulada a convocação das Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs), como foro para discutir as questões da área e, especialmente, tratar de aprovar uma agenda hemisférica de segurança (...). A lista de ameaças propostas respeitava mais ou menos aquelas levantadas pela Comissão Palme, todavia, a ordem de prioridade ou de ‘periculosidade’ respondia basicamente às necessidades norte-americanas (SAINT-PIERRE, 2011)

No contexto de criação e desenvolvimento das Conferências, havia uma agenda estadunidense de defesa para a América Latina, consolidada durante os governos de George H. W. Bush (1989-

RICRI Vol.4, No. 7, pp.85-103

1993) e Bill Clinton (1993-2001), cujo carro-chefe foi o combate ao narcotráfico, e à qual serviram os princípios e percepções de ameaças introduzidas na região pelas CMDAs. “Enquanto a lógica da política de segurança norte-americana para o hemisfério calcava-se sobre a ameaça advinda de potências externas, pelo menos até o final da Guerra Fria, hoje aquelas que surgem no próprio continente americano adquirem crescente relevância” (HERZ, 2002). Também em consonância com a cartilha do Consenso de Washington, a indicação estadunidense era de que as Forças Armadas dos países latino-americanos fossem empregadas em ações de segurança pública, em especial na luta contra o crime organizado transnacional, responsável pela produção e distribuição ilegal de narcóticos (evitando assim o aumento dos gastos estatais com o aparato policial, como previsto no ideário neoliberal). A defesa contra as ameaças tradicionais que pudessem atingir o continente, de acordo com este projeto, seria deixada aos cuidados dos Estados Unidos.

Em decorrência deste quadro, nota-se um processo de militarização do combate ao tráfico de substâncias ilícitas (HERZ, 2002; RODRIGUES, 2012), ligado ao processo de securitização desta questão.

Villa (2014) aponta que, os atentados ocorridos no dia 11 de setembro de 2001, e a posterior “guerra ao terror”, ofereceram aos Estados Unidos a possibilidade de passar da securitização do tráfico de drogas, para um processo de macrossecuritização⁹ do mesmo. Mudanças normativo-legais estadunidenses possibilitaram uma sobreposição entre os fenômenos do narcotráfico e do terrorismo, nos países andinos, deste modo a ameaça passa a ser o “narcoterrorismo”. Tal alteração possibilitou o uso dos fundos destinados ao “combate ao terror”, e uma maior presença estadunidense na região. No Cone Sul, por sua vez, a macrossecuritização pautada no narcotráfico e na “guerra ao terror” deu-se, como mostra Villa, no âmbito da Tríplice Fronteira, região caracterizada pela concentração de organizações criminosas transnacionais e pela suspeita de presença de organizações terroristas. Segundo o autor, o máximo resultado que pode advir da securitização do tráfico de drogas ou da guerrilha é a possibilidade de emprego de forças tradicionais no combate aos mesmos. “A grande vantagem disso [militarização] consiste

⁹ “A macrossecuritização diz respeito a objetos referentes ao nível sistêmico, como ideologias ou religiões universais, instituições primárias de segurança internacional ou doutrinas como a guerra global ao terror, que são capazes de incorporar e coordenar múltiplos níveis mais baixos de securitização” (VILLA, 2014, p.351)

exatamente em manter a América do Sul no quadro menos centrado em preocupações estratégicas ou de ordem geopolítica” (VILLA, 2014, p. 375), ou seja, garante a continuidade da homogeneização estratégica do continente pautada pela agenda de segurança estadunidense.

Diante deste quadro é criado o Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) como contraponto ao estabelecimento de uma agenda hemisférica homogeneizante. De acordo com Medeiros (2010), “a proposta de um arranjo propriamente sul-americano, rompendo com essa longa tradição *panamericana*, por si só já confere ao CDS um interessante *ineditismo geopolítico* na América do Sul (MEDEIROS, p. 32, 2010, grifos do autor). O CDS foi criado sob a égide da União das Nações Sul Americanas (Unasul), e sua primeira reunião ocorreu em março de 2009. Surgiu como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa na região. Como apontado por Medeiros, uma das demandas que poderiam influenciar os rumos tomados pelo Conselho é o crime organizado, o que poderia corroborar com as aspirações estadunidenses ao securitizar o tráfico de drogas. Tal direcionamento poderia surgir devido a um paradoxo da sub-região, a qual apesar de uma relativa paz externa é marcada por um alto grau de violência interna.

Para os fins desse trabalho deve-se porém evidenciar que em 10 de agosto de 2009, foi criado também no âmbito na Unasul, o Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD), cujos principais objetivos são: desenvolver estratégias e mecanismos de coordenação e cooperação para lidar com a questão do narcotráfico; construir uma identidade sul-americana referente ao problema mundial das drogas; desenvolver a cooperação interestatal entre as agências especializadas de cada Estado, fortalecendo assim a confiança mútua.

Tal iniciativa pode indicar uma contraposição sul-americana autônoma em relação à progressiva militarização das questões do narcotráfico vinculada a uma agenda de segurança hemisférica pautada por preocupações estadunidenses. Ademais, como afirma Saint-Pierre (2012), a consolidação do processo de integração sul-americano, que representaria uma autonomia estratégica da sub-região, depende da vontade política de seus dirigentes.

4.3 Variável interna

Para o entendimento adequado da variável interna deve-se apresentar um breve panorama das relações entre os militares e o Estado no Brasil.

O exército brasileiro, assim como indicou Mathias (2003, p.126), foi constituído como “um Exército de ocupação colonial, cujo inimigo a combater estava no próprio território, indicando para sempre sua função – não defesa contra inimigos externos, mas sim, uma força de garantia da ordem vigente”. Após a independência a atuação dos militares em assuntos internos “significava garantir a autonomia de um Brasil recém-nascido: a nação seria forjada pelas armas” (MATHIAS, 2010, p.43).

Ao fazer uma análise de todas as Constituições Nacionais, tanto Mathias (2010), como Oliveiros Ferreira (1988) indicaram que há três funções que constituem uma constante no que se refere à atuação militar. Com exceção dos documentos de 1824, que deixava na mão do imperador a decisão acerca das missões militares, e de 1937, que por legalizar uma ditadura aproximou-se da Constituição do Império concentrando as decisões em matéria de emprego militar nas mãos do chefe de Estado, todos os documentos analisados pelos autores indicam como função castrense a defesa externa, a garantia dos poderes constitucionais, e a garantia da ordem interna.

Atentando-se para esta constante na história do país, é possível afirmar que com a tomada de poder pelos militares em 1964 houve uma intensificação da atuação dos mesmos no âmbito doméstico, em especial na segurança pública sob a lógica da Doutrina de Segurança Nacional, anteriormente citada.

Diferentemente do caso argentino, o modo no qual se desenvolveu a transição do governo militar para o civil no Brasil em meados da década de 1980, garantiu a continuidade da concepção acerca das funções e missões atribuídas aos meios castrenses (SAINT-PIERRE; WINAND, 2007). Diante de tensões internas ao regime, que se levadas à diante poderiam desestabilizar a lógica hierárquica da corporação militar e levá-la ao colapso, os dirigentes militares, como uma decisão estratégica administrativa, iniciaram um processo de transição lento, gradual e seguro (SOARES, 2006). A peculiaridade do processo de transição brasileiro permitiu aos militares a permanência de um grande número de prerrogativas, que lhes garantiu uma posição de tutela militar durante o governo Sarney (QUARTIN; COSTA; OLIVEIRA, 1987), e nichos de autonomia que perduram até os dias atuais.

No que se refere ao nosso objeto de análise, “o processo que culminou na atual Constituição mostra que não se poderia esperar uma revisão substantiva das funções e missões das Forças Armadas” (MATHIAS, 2010, p.50). Deste modo, como apontou Oliveira (1994) a demanda militar de manutenção de suas funções de defesa externa e interna logrou sucesso. Neste mesmo sentido Miguel (1999), ao analisar os artigos da revista *A Defesa Nacional* entre os anos de 1964 a 1989, demonstra a continuidade dos princípios da DSN no pensamento castrense mesmo após o término do regime militar.

Durante o governo Collor houve significativas mudanças no sentido de se estabelecer um maior controle dos civis sobre os militares, e conseqüentemente diminuir a autonomia militar na definição das próprias funções. Entre as principais medidas estão: a extinção da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional, criada por Sarney, e do Serviço Nacional de Inteligência, instâncias cuja presença militar era marcante, e a criação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); redução pela metade do número de militares da ativa que atuavam como ministros ou em cargos com *status* de ministro (de seis para três) (BERTAZZO, 2005).

O governo de Itamar Franco representou certo retrocesso no que se refere à participação militar nos espaços de decisão política. “As atitudes tomadas por Itamar Franco foram bastante diversas das do seu antecessor: enquanto este procurou manter a caserna longe dos cargos públicos, foi exatamente nos quartéis que Itamar buscou os quadros para o seu governo” (SAINT-PIERRE; MATHIAS, 2001, p. 145).

Os governos de Fernando Henrique Cardoso reafirmaram a concepção de emprego das Forças Armadas em questões de segurança pública. Os casos mais ilustrativos são o esquema de segurança estruturado para receber a conferência ECO-92, em 1992; a Operação Rio em 1994, na qual se empregou meios militares em favelas como instrumento de combate ao tráfico de drogas; e os esquemas de contenção das greves dos petroleiros no ano de 1994, e da polícia militar em 1997 (FUCCILLE, 1999; MATHIAS, 2010).

Os anos 2000 são caracterizados pelo padrão de emprego apresentado no início do trabalho, neste sentido Saint-Pierre e Donadelli (2014) apontam que os temas relativos ao emprego das Forças Armadas de maior destaque em 2013 estão ligados a ações como a segurança de grandes eventos,

ocupação e pacificação de favelas, contenção de manifestações populares e a garantia da presença do Estado em todo o território nacional.

Considerações Finais

Com base nos informes relativos ao Brasil do Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas pode-se afirmar que há, entre 2007 e 2014, um significativo destaque das ações militares no âmbito interno, em especial na segurança pública. Buscou-se então entender os elementos que conformaram tal conjuntura, partindo do pressuposto de que a atuação militar está ligada à percepção de determinado risco ao Estado, ou seja, relaciona-se a uma interpretação construída ao longo de um determinado processo histórico. O debate acerca da militarização e securitização de assuntos que tradicionalmente não estão vinculados às Forças Armadas é comumente associado às transformações do sistema internacional ocorridas com fim da Guerra Fria. Ao se analisar a América do Sul, porém, outro elemento deve ser considerado: a política externa estadunidense para a região, e o histórico ímpeto por uma homogeneização político-estratégica da mesma.

Por outro lado, seria reducionista entender o atual padrão de emprego dos meios militares no Brasil apenas como uma imposição oriunda da política externa estadunidense. Deve-se considerar que a concepção de emprego das Forças Armadas para garantir a ordem interna é uma constante na história do país. Deste modo, os impulsos externos reafirmaram o que historicamente ocorreu no âmbito interno.

Referências Bibliográficas

HERZ, M. (2002) Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. Estudos Avançados, São Paulo, v. 16, n.3, p. 85-104.

KOŁODZIEJ, Edward A. (1995) A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização. *CONTEXTO INTERNACIONAL*, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 2, pp. 313-349.

MATHIAS, S. K. ; GUZZI, André C. (2010) Autonomia na Lei: as Forças Armadas nas Constituições Nacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso)*, v. 25, p. 41-57.

MEDEIROS FILHO, OSCAR. (2010) Conselho de defesa sul-americano: origens, demandas e propósitos. In: Eduardo Munhoz Svartman; José Miguel Arias Neto; Tania Regina Pires de Godoy; Vágner Camilo Alves. (Org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas III Encontro da ABED*. Campinas: Mercado das Letras.

MIGUEL , Luis Felipe. (2012) Segurança e desenvolvimento: peculiaridades da ideologia da segurança nacional no Brasil. *Diálogos Latinoamericanos* v.5, p.40-56.

MIGUEL, Luis Felipe. (1999) Permanência e crise da ideologia de segurança nacional entre os militares no governo Sarney. *Cad. Est. Soc. Recife*. v. 15, n. 2, p.269-298.

RODRIGUES, T. M. S. (2012) Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, v. 34, p. 09-41.

SAINT-PIERRE, Héctor. (2011) 'Defesa'ou 'Segurança'? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*, v.33, p. 407-433.

SAINT-PIERRE, Héctor L; DONADELLI, Laura M. (2014) Los temas más relevantes para la Defensa y las Fuerzas Armadas en el Brasil durante 2013: un paso para adelante y dos para atrás. *Newsletter Resdal*, 01 fev.

VILLA, Rafael Duarte. (2014) O paradoxo da macrosseguritização: quando a guerra ao terror não securitiza outras “guerras” na América do Sul. *Contexto Internacional*, v. 36, p. 349-383.

Livros

ARON, Raymond. (2002) Paz e guerra entre as nações. Prefácio Antônio Paim. Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Ed. da UnB: IPRI (Clássicos IPRI, 4). Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0043.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

RICRI Vol.4, No. 7, pp.85-103

BECK, Ulrich. (2010) Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34.

BECK, Ulrich. (2008) La sociedad del riesgo mundial: en busca de la seguridad perdida. Barcelona : Paidós.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (1997) Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora da Unesp, pp. 11-71.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. (2012) A evolução dos estudos de segurança internacional. Tradução Flávio Lira. São Paulo: Ed. da UNESP. (Coleção Paz, defesa e segurança internacional).

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. (1998) Security : a new framework for analysis. Boulder : Lynne Rienner.

CAMPBELL, D. (1998) Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity. Minneapolis: University of Minnesota Press.

DALBY, Simon. (1997) Contesting an essential concept: reading the dilemmas in contemporary security discourse. In: KRAUSE, K. e WILLIAMS, M. Critical Security Studies. London: UCL Press.

DEUTSCH, Karl. (1982) Análise das relações internacionais. Brasília: Ed. da UnB.

FERREIRA, Oliveiros S. (1988) Forças Armadas Para Quê? Edições GRD, Rio de Janeiro.

MALATIAN, T. M. . Brasil, Argentina e o pan-americanismo: de Monroe ao ABC. In: VILLA, Rafael Duarte; MATHIAS, Suzeley Kalil. (2007) (Org.). Ensaio latino-americanos de relações internacionais. São Paulo: Hucitec, v. , p. 43-54.

NYE, Joseph S. (2009) Understanding international conflicts: an introduction to theory and history. 7th ed. New York: Longman.

QUARTIM, João M.; COSTA, W. P.; OLIVEIRA, E. R. (1987) A tutela militar. Vertice, São Paulo, p. 09-18.

SAINT-PIERRE. (2007) As 'novas ameaças' às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico-conceitual. In: Eliézer Rizzo de Oliveira. (Org.). Segurança & Defesa Nacional. Da competição à cooperação regional. 1ª ed. São Paulo: Fundação Memorial, p. 59-82.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; MATHIAS, Suzeley Kalil Mathias (orgs). (2001) Entre votos e botas: as Forças Armadas no labirinto latino-americano do novo milênio. Franca, SP: UNESP - FHDSS.

SAINT-PIERRE; WINAND, Érica C. (2007) O legado da transição na agenda democrática para a defesa: os casos brasileiro e argentino. In: Héctor Luis saint-Pierre. (Org.). Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. São Paulo: Editora Unesp - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais UNESP - UNICAMP - PUC/SP, v. , p. -.

SOARES, S. A. (2006) Controles e autonomias: as Forças Armadas e sistema político brasileiro (1974-1999). 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista - UNESP.

Teses e dissertações

BERTAZZO, Juliana Santos Maia. (2005) Papéis Militares no Pós-Guerra-Fria: a perspectiva do exército brasileiro. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH.

FUCCILLE, L. A. (1999) As Forças Armadas e a temática interna no Brasil contemporâneo. 1999.162 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

MEDEIROS FILHO, O. (2010) Entre a cooperação e a dissuasão: políticas de defesa e as percepções militares na América do Sul. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.

TORRES, Sthefane Mara. (2011) As conferências de Ministros da Defesa das Américas – Interesses Brasileiros *Versus* Interesses Norte-Americanos. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Programa de pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP).

Periódicos

EBC Agência Brasil. (2015) Missão militar no Haiti é semelhante à pacificação no Rio, diz especialista, 30 de Maio. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-05/ocupacao-militar-no-haiti-tem-semelhancas-com-pacificacao-de-favelas-no-rio> Acesso em: 14/11/2015.