

COLEÇÃO
DEFESA E
FRONTEIRAS
VIRTUAIS

II

COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira
Graciela De Conti Pagliari

Editora  UFPE

ORGANIZADORES

**DEFESA E
COOPERAÇÃO
INTERAGÊNCIAS**

DEFESA E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

ALEXANDRE DOS PASSOS DE ARAÚJO
ANA BARBARA MOREIRA TESCHE
ANA PAULA ROSSETTO SILVA
DEYWISSON RONALDO O. DE SOUZA
FERNANDA SANTOS SCHRAMM
GABRIELLA SOMMER VAZ
GIOVANNI FINIZIO
GRACIELA DE CONTI PAGLIARI
JONATHAN RAPHAEL VIEIRA DA ROSA
LUCAS CARLOS LIMA
LUCIANA WIETCHIKOSKI
MARCELO DE PAIVA
MARCOS AURÉLIO GUEDES DE OLIVEIRA
MIGUEL DHENIN
STEPHANIE QUEIROZ GARCIA
THIAGO DE OLIVEIRA GONÇALVES
ORGANIZADORES

EDITORA

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos e videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial em qualquer sistema de processamento de dados, além da inclusão de parte da obra em qualquer programa cibernético. Essas proibições se aplicam, também, às características gráficas da obra e à sua editoração.

Editor geral da coleção

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira

Equipe editorial

Diagramação: Pierre Edmilson e Laura P
Revisora: Andréa Cristina Tavares de Andrade
Capa e projeto gráfico: Ildembergue Leite
Assistente administrativo: Luciana Belo
Impressão e acabamento: Editora UFPE

Conselho editorial

Adriana Aparecida Marques
Gills Vilar Lopes
Graciela De Conti Pagliari
Marcos Aurélio Guedes de Oliveira
Oscar Medeiros Filho
Rafael Duarte Villa
Ricardo Borges Gama Neto
Walfredo Bento Ferreira Neto

Catálogo na fonte

Bibliotecária Joselly de Barros Gonçalves, CRB4-1748

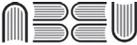
S456 Defesa e Cooperação Interagências /
organizadores: Graciela De Conti Pagliari, Marcos Aurelio Guedes
de Oliveira. — Recife : Editora UFPE, 2014.
228 p. : il. - (Coleção Defesa e Fronteiras Virtuais, v. 2)

ISBN 978-85-415-0590-1 (broch.)

1. Defesa — Estudos de Defesa. 2. Cooperação Interagências.
3. Segurança nacional. I. Pagliari, Graciela De Conti (Org.). II.
Guedes de Oliveira, Marcos Aurelio (Org.). III. Título da coleção.

003.5 CDD (23.ed.) UFPE (BC2014-057)

EDITORA ASSOCIADA À


Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

AGRADECIMENTOS

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que, em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), lançou o Edital Pró-Estratégia 2012, viabilizando, assim, o Projeto *Vigilância nas Fronteiras e Muros Virtuais: um estudo analítico de políticas públicas e sistemas operacionais de proteção às estruturas estratégicas terrestres*.

Aos colegas que atuam na rede de pesquisa formada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), todos autores dos diferentes artigos presentes nessa publicação, além dos que integram o Centro de Estudos e Sistemas Avançados de Recife (CESAR).

Aos que trabalharam na edição, revisão, projeto gráfico e divulgação da obra.

APRESENTAÇÃO DOS AUTORES

Alexandre dos Passos de Araújo

Tenente-Coronel do Exército, com curso de Comando e Estado-Maior do Exército, realizado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); doutor em Ciências Militares, pelo Instituto Meira Mattos/ECEME (2013); Mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (2010); Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (1992); Realizou Pós-Graduação em Bases Geo-Históricas para Formulação Estratégica pela ECEME; membro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa; e integrante de grupo de pesquisa sobre estudos da paz e da guerra do Instituto Meira Mattos.

Ana Barbara Moreira Tesche

Graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle (UNILASALLE) e atualmente é mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Seus temas de pesquisa são Política Internacional, Resolução de Conflitos e Segurança Internacional.

Ana Paula Rossetto Silva

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, na linha de pesquisa em Política Internacional Comparada. Desde a graduação, trabalha com pesquisa na área de

segurança internacional, especificamente com políticas de combate ao tráfico internacional de drogas no continente Americano. Tem trabalhos sobre as relações Brasil-Estados Unidos no combate ao narcotráfico e sobre as políticas de revalorização da folha de coca na Bolívia. No mestrado desenvolveu estudo sobre a influência de condicionantes internacionais na evolução da política brasileira de combate ao tráfico de drogas.

Deywisson Ronaldo O. de Souza

Mestre e Bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Inovação e Difusão Tecnológica pela UFPE. Pesquisador do Núcleo de Estudos Americanos (NEA/UFPE) e do Grupo de Pesquisa do CNPq “O Brasil e as Américas”.

Fernanda Santos Schramm

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Graduanda em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis. Coordenadora do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional da Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis.

Gabriella Sommer Vaz

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Trabalhou como bolsista no Laboratório de Transportes e Logística da UFSC. Atualmente, é vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC, no qual cursa o grau de mestrado, com ênfase em “Segurança e construção da paz”.

Giovanni Finizio

Professor de Política Externa da UE na Universidade de Turim; de História das Relações Internacionais na Universidad Nacional de Tres de Ferrero, Buenos Aires, e pesquisador do Centre for Studies on Federalism em Turim. Possui Ph.D. em Institutions, Ideas and Political Movements in the Contemporary Europe, University of Pavia. Publicou Democracy at the United Nations. UN reform in the age of globalisation (ed.) Peter Lang, Brussels 2013; The democratization of international institutions. First International Democracy Report (ed.) Routledge, London 2014; e L'Unione Europea nelle relazioni internazionali (ed.) Carocci, Rome 2015.

Graciela De Conti Pagliari

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. É professora nos cursos de graduação e de mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. É autora do livro O Brasil e a Segurança na América do Sul. É pesquisadora dos grupos de pesquisa O Brasil e as Américas da UFPE e do LED – Laboratório de Estudos de Defesa, vinculado à ECEME.

Jonathan Raphael Vieira da Rosa

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente, é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFSC, no qual cursa o

grau de mestrado. É membro do grupo de pesquisa “Política internacional: governança global e políticas externas”.

Lucas Carlos Lima

Doutorando em Direito Internacional na Università degli Studi di Macerata - Itália. Mestre em Direito e Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina. Professor de Direito Internacional na Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis. Pesquisador do Ius Gentium – Grupo de Pesquisa em Direito Internacional UFSC/CNPq –, possui sua linha de pesquisa voltada aos tribunais internacionais.

Luciana Wietchikoski

Graduada em História pela Universidade de Passo Fundo, mestre em Ciência Política pela UFRGS e, atualmente, é doutoranda pela mesma instituição. Tem experiência nas áreas de Ciência Política e História, com ênfase em História das Relações Internacionais, atuando, principalmente, nos seguintes temas: forças armadas, relações militares Brasil-Estados Unidos, políticas de defesa e política externa brasileira.

Marcelo de Paiva

Tenente-Coronel do Exército Brasileiro, mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército (2013) e mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (2002). Atua na área de Defesa, com ênfase em Inteligência Militar.

Marcos Aurélio Guedes de Oliveira
PhD em *Government*, pela Universidade de Essex. Chefe do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordenador geral do Projeto *Vigilância nas Fronteiras e Muros Virtuais: um estudo analítico de políticas públicas e sistemas operacionais de proteção às estruturas estratégicas terrestres*. Professor do Programa de Pós-Graduação de Ciência Política da UFPE. Coordenador do Grupo de Estudos Brasil e as Américas (CNPq) e do Núcleo de Estudos Americanos (UFPE).

Miguel Dhenin
Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (PPGCP) e em Geografia na Universidade de Paris III Sorbonne-Nouvelle (Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine). Mestre em Estudos Estratégicos da Segurança e Defesa em 2010 pela UFF e Bacharel em Direito e Ciência Política na Universidade de Versalhes (2007). Pesquisador júnior no LEPEB-UFF/Segurança Planetária, no CREDA-IHEAL e associado ao NAEA da UFPA. Professor colaborador na UFF (Graduação de Relações Internacionais) e na UniRio (Ciência Política).

Stephanie Queiroz Garcia
Doutoranda (Bolsista Facepe) e Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Ciência

Política da Universidade Federal de Pernambuco. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba e Bacharela em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Americanos (NEA) vinculado ao Departamento de Ciência Política da UFPE-CNPq. Estudos correntes estão sendo realizados nas áreas de Segurança Internacional e Defesa Nacional, com ênfase no tema da Cooperação Interagências e as fronteiras brasileira.

Thiago de Oliveira Gonçalves

Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba – Unicuritiba. Seus temas de pesquisa são a agenda de segurança das relações Brasil-Estados Unidos, políticas públicas e de defesa Amazônia Brasileira e a evolução do regime interamericano de Segurança Hemisférica.

SUMÁRIO

- Apresentação
- 15 Defesa e cooperação interagências**
Marcos Aurélio Guedes de Oliveira
Graciela De Conti Pagliari
- 19 A cooperação entre a União Europeia e a OTAN/NATO**
Giovanni Finizio
Traduzido por Paulo Mariano Lopes
- 53 Um comparativo entre os mecanismos de defesa e segurança no âmbito do sistema interamericano**
Fernanda Santos Schramm
Lucas Carlos Lima
- 75 Ações Interagências e os Projetos Estratégicos do Exército: uma análise do Sistema Proteger e do Sistema de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON)**
Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza (UFPE)
Stephanie Queiroz Garcia (UFPE)
- 97 A questão da segurança na faixa de fronteira: um exercício de perspectiva comparada entre o Brasil e a Rússia**
Miguel Dhenin
- 115 A coordenação interagências das Forças Armadas nos casos de desastre natural**
Alexandre dos Passos de Araújo

147 **Cooperação transfronteiriça dos países amazônicos em matéria de segurança e defesa: uma primeira aproximação**

Ana Bárbara Moreira Tesche

Luciana Wietchikoski

Thiago de Oliveira Gonçalves

165 **A atividade de inteligência interagências no combate aos delitos transnacionais na fronteira Brasil-Colômbia**

Marcelo de Paiva

187 **O tráfico de armas na fronteira Brasil-Colômbia: políticas de defesa e estratégias cooperativas**

Gabriella Sommer Vaz

Jonathan Raphael Vieira da Rosa

207 **O combate ao tráfico transnacional de drogas na América do Sul: relações Brasil - Bolívia**

Ana Paula Rossetto Silva

APRESENTAÇÃO

DEFESA E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

MARCOS AURÉLIO GUEDES DE OLIVEIRA
GRACIELA DE CONTI PAGLIARI

O segundo volume da Coleção Defesa e Fronteiras Virtuais trata da cooperação interagências, metodologia de ação em defesa e segurança dominante nos nossos tempos. Essa coletânea é fruto direto das conexões desenvolvidas a partir do Projeto Vigilância nas Fronteiras e Muros Virtuais: um estudo analítico de políticas públicas e sistemas operacionais de proteção às estruturas estratégicas terrestres.

As pesquisas reunidas nesta edição, em sua maior parte, foram desenvolvidas especialmente para os estudos de mestrado e de doutorado e frutificaram em artigos que apresentamos agora. Estes pesquisadores têm em comum o olhar acerca dos processos que vêm sendo desenvolvidos no escopo da cooperação interagências. A partir dessa perspectiva compartilhada, as pesquisas partem de escopos bilaterais ou mesmo regionais. Também encontramos pontos de vista teóricos variados, mas que convergem para o fato de que o caminho da cooperação interagências é ferramenta fundamental na tomada de decisões mais assertivas e nos processos cooperativos em âmbito regional.

A cooperação interagências, fomentada como espaço para desenvolver de modo mais completo, aprimorar e aplicar políticas públicas com maior eficácia e eficiência, é requisito importante para

a administração pública de um país, como o Brasil, que detém uma condição de ator relevante especialmente no cenário regional e busca projetar-se internacionalmente de forma assertiva.

Os esforços de cooperação interagências podem ser verificados nos capítulos a seguir. No primeiro artigo desta edição, o prof. Giovanni Finizio se debruça sobre a cooperação entre a União Europeia e a OTAN, instituições que estão diretamente relacionadas à manutenção da paz e da segurança no continente europeu. O capítulo discute o caminho a ser tomado por ambas neste processo de cooperação interagências e como ele é definidor da segurança europeia e internacional. Ainda do ponto de vista do regionalismo, Fernanda Santos Schramm e Lucas Carlos Lima traçam um comparativo entre os mecanismos de defesa e segurança no sistema interamericano com o intuito de analisar a aceitabilidade e eficiência dos mesmos considerando-se que grande parte das relações de segurança e defesa entre os países do continente são estruturadas a partir de tais mecanismos.

Do ponto de vista do Brasil, os capítulos terceiro e quarto abordam o SISFRON, as ações interagências e os projetos estratégicos do Exército Brasileiro. Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza e Stephanie Queiroz abordam o fato de a cooperação interagência ser um desafio para as políticas públicas de defesa nacional e como a harmonização de interesses entre as várias instâncias governamentais é fundamental para a elaboração de estratégias de ação mais eficientes.

Alexandre dos Passos de Araújo, em capítulo inicialmente produzido para sua tese, destaca os desastres naturais como locus de ação da coordenação entre as Forças Armadas. Apresenta o fato de que os desastres naturais de grandes proporções envolvem efetivos que atuam via coordenação interorganizacional. Para exemplificar, se debruça sobre casos ocorridos no Brasil e que servem de análise para avaliar as respostas dadas no âmbito da cooperação interagências em tais situações.

Miguel Dhenin, no quinto capítulo, se ocupa das políticas de segurança e defesa nas faixas de fronteira e toma dois países para analisar do ponto de vista comparado: Brasil e Rússia, importantes membros dos BRICS. Seu foco foi pensar duas regiões específicas em cada uma das fronteiras nas quais é limitada a presença do Estado e, portanto, o desenvolvimento de programas de segurança mostra-se mais significativo. Demonstra que presença humana e sistemas automatizados são boas respostas possíveis, mas que muita cautela se faz necessária para que tais ações não firam a vizinhança.

Os quatro capítulos finais do livro tratam da cooperação em temas transnacionais de segurança que aparecem como preocupação para o Brasil e seus vizinhos andino-amazônicos. Os delitos transnacionais seja especialmente o tráfico de armas ou de drogas são importantes preocupações regionais e que permitem ou até induzem a processos de cooperação interagência a fim de que os países construam respostas conjuntas para preocupações que são compartilhadas. Ana Bárbara Moreira Tesche, Thiago de Oliveira Gonçalves e Luciana Wietchikoski ponderam como tais atividades desenvolvidas conjuntamente pelo Brasil e seus vizinhos preocupam-se com a manutenção de suas soberanias e como os custos e oportunidades na cooperação securitária se mostram para o Brasil.

Marcelo de Paiva debruça-se sobre a fronteira Brasil-Colômbia para analisar as dificuldades e necessidades de integração para combater os ilícitos transnacionais a partir do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Por sua vez, Gabriella Sommer Vaz e Jonathan Raphael Vieira da Rosa analisam a partir do tráfico de armas na fronteira Brasil-Colômbia, as políticas de defesa e as estratégias cooperativas e como as mesmas podem ter alto potencial de transbordamento a partir dos esforços de construção de iniciativas regionais.

A autora Ana Paula Rossetto Silva analisa o tráfico de drogas desde

uma perspectiva Brasil-Bolívia considerando como esse assunto é tratado do ponto de vista da cooperação das agências de ambos os países pois, embora seja um assunto que impacte nos dois, os pontos de partida e as inserções de ambos neste problema, são distintos.

Esperamos que os capítulos a seguir possam ser fontes de reflexão acerca do processo de cooperação interagências que está sendo desenvolvido atualmente, especialmente considerando-se as ações brasileiras e os principais problemas que preocupam nossa política externa e de segurança e defesa e que, em alguma medida, vêm sendo palco de respostas bilaterais ou multilaterais cooperativas em face da transnacionalidade de tais fenômenos e da nossa preocupação com a manutenção da estabilidade regional.

A COOPERAÇÃO ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A OTAN/NATO

GIOVANNI FINIZIO

TRADUZIDO POR PAULO MARIANO LOPES

INTRODUÇÃO

A Europa é o cenário onde se desenrolaram as duas guerras mais destruidoras de sempre – a Primeira Guerra Mundial e a Segunda Guerra Mundial – e cuja vida foi pautada por mais de cinquenta anos da Guerra Fria. Não surpreende assim que seja igualmente o cenário onde se desenvolveram as iniciativas mais avançadas de cooperação e integração no âmbito da segurança e defesa. O presente capítulo pretende levar em consideração a cooperação entre estas duas entidades – a NATO/OTAN e a União Europeia – sobre as quais recai atualmente a responsabilidade de promover a paz e a segurança não só no continente, mas igualmente fora dele. Relativamente à problemática de tal cooperação, abordaremos a sua gênese e desenvolvimento, apresentando ao final o valor da sua eficácia e perspectivas.

A SUPREMACIA INDISCUTÍVEL (OU QUASE) DA OTAN (1947-1989)

Em 12 de março de 1947 era apresentada ao mundo a chamada “doutrina Truman”, com o intuito de impedir o alargamento da esfera de influência política e militar soviética. Era o início oficial da Guerra

Fria, que assinalava inequivocamente a passagem do sistema europeu para o sistema mundial dos estados, caracterizado por uma Europa não mais protagonista da política internacional, mas objeto da interação entre as duas potências externas, como o eram os EUA e a URSS. Nesse âmbito, a defesa da Europa Ocidental só poderia ser confiada em pouco tempo aos Estados Unidos, uma vez que os Europeus, exauridos que estavam ao sair do conflito mundial, não ostentavam nem os recursos econômicos nem os militares para se proverem a si próprios. Com a resolução Vandenberg, aprovada pelo Senado em 11 de junho de 1948, os USA saíram efetivamente do isolamento para firmarem o Pacto Atlântico (em 04 de abril de 1949), um acordo de defesa coletiva instituído pela OTAN.

Os Europeus procuraram corrigir tal situação, quer através da integração supranacional – como foi o caso da Comunidade Europeia de Defesa, naufragada em 23 de outubro de 1954¹ – quer através da cooperação entre governos - como foi o caso dos Planos Fouchet (de 1961 e 1962) para dar vida a uma Cooperação Política Europeia. Ambas as vias, porém, faliram, coroando a OTAN como a única organização responsável pela segurança da Europa Ocidental. Até mesmo a União da Europa Ocidental (UEO), fundada em 23 de outubro de 1954 entre a Grã Bretanha, República Federal da Alemanha, França, Itália e os três países do Benelux, uma “perna” europeia da OTAN, se encontrava efetivamente subordinada à mesma, carente de estruturas militares integradas, orçamentos comuns, ministério da Defesa ou das Relações Exteriores.²

As três Comunidades Europeias – a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, 1951), a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a EURATOM (1957) – então fundadas pela França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Itália com o objetivo a longo prazo

1 FURSDON, E. *The European Defence Community: A History*. MacMillan, London 1980.

2 Os objetivos da UEO eram os de compatibilizar as forças armadas europeias e manter sob controle a produção de armamentos na Alemanha e Europa, fixando os contingentes nacionais a serem oferecidos à OTAN.

de garantir a paz no continente através da sua evolução gradual e funcionalmente para federação, não se encontravam providas de competência em matéria de segurança e defesa. A divisão do trabalho estava clara: para as instituições comunitárias as competências exclusivamente econômicas, para a OTAN a competência em matéria de defesa coletiva.³ As relações transatlânticas pendiam assim para uma inclinação acentuadamente assimétrica: em troca da garantia de segurança e defesa, Washington esperava dos aliados europeus o apoio ativo à sua própria política externa, o que se traduzia num papel direto dos EUA na gestão dos assuntos europeus, cerceando acentuadamente aos aliados o espaço para formular e seguir as suas próprias prioridades.⁴

Não surpreende por isso que o tema da *autonomia* relativamente à OTAN tenha emergido enquanto *leitmotiv* das relações transatlânticas e até mesmo como fonte constante de tensões entre os países europeus. A grande maioria dos parceiros da CEE via efetivamente na proteção da OTAN e dos Estados- Unidos uma melhor garantia para a sua própria segurança⁵ e, como consequência, receava que as tentativas de integração/cooperação em matéria de defesa – todas elas promovidas pela França – viessem a lesar a Aliança Atlântica. Estas mesmas tensões, agravadas pela saída da França do seu comando integrado (1965), impediram a cooperação ou integração europeia no âmbito da defesa até o final dos anos 1990, garantindo por mais de cinquenta anos a primazia da OTAN na garantia da segurança continental.

3 Tal não significa que a CEE não se pudesse envolver num verdadeiro protagonismo na cena internacional, graças à sua competência exclusiva em matéria de comércio exterior e de fechar acordos de comércio com estados terceiros. Graças à utilização dessa prerrogativa, conferida pelos tratados institucionais, a mesma foi definida a partir da década de 1970 como um “potência civil”: DUCHÊNE F., “Europe’s Role in World Peace”, in R. MAYNE (ed.) *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*. Collins, London 1972, p. 32-47.

4 CALLEO D.P., “Early American Views of NATO: Then and Now”, in L. FREDMAN (ed.), *The Troubled Alliance. Atlantic Relations in the 1980s*. Heinemann, London 1983, p. 8.

5 Para uma análise da evolução nas orientações de política exterior dos países europeus, consultar HOWORTH J., MENON A. (eds.) *National Defence and European Security*. Routledge, London 1997.

A OTAN E A UNIÃO EUROPEIA EM BUSCA DE UMA IDENTIDADE (1990-1998)

A queda do muro de Berlim desencadeou uma série de transformações, tanto em nível europeu quanto em nível transatlântico, com repercussões fundamentais na gestão da segurança europeia.⁶

Com o Tratado de Maastricht (07 de fevereiro de 1992), que instituiu a União Europeia (UE), a Europa dos 12 lançou a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com a qual se difundia e institucionalizava a cooperação em matéria de política externa. O cenário pós Guerra Fria oferecia à UE novos campos de ação, onerando-a ao mesmo tempo com inéditas responsabilidades. A este título, a PESC era funcional para uma operação diplomática e de balanço de poderes, para o qual os estados-membros buscaram frear, sob a égide da responsabilidade, uma Alemanha reunificada sob uma entidade europeia mais ampla, concedendo ao mesmo tempo a Berlim a legitimidade e o apoio durante o processo de reunificação. Por outro lado, as pressões exercidas na Comunidade Europeia (CE) para que esta desempenhasse um papel importante no rescaldo da guerra do Golfo, após os países europeus terem reagido à guerra de forma confusa e desunida,⁷ impossibilitou aos estados-membros ignorar igualmente a dimensão militar. A divergência sobre o assunto entre países como a França e Alemanha que, respaldados por Bélgica, Luxemburgo e Espanha, exigiam uma “defesa comum”, e países neutros ou de vertente atlanticista, como era o caso da Grã-Bretanha, Holanda, Dinamarca e de Portugal, acabou por ser superada com um compromisso impensável até pouco tempo

6 HAINÉ J.-Y., “ESDP and NATO”, in N. Gnesotto (ed.) *EU Security and Defence Policy. The First Five Years (1999-2004)*. EU Institute for Security Studies, Paris 2004, p. 133.

7 Em especial, a França foi protagonista de um esforço diplomático unilateral para obter a retirada das tropas iraquianas do Kuwait, a Alemanha estava concentrada no problema dos vínculos constitucionais para o uso da força herdada do segundo pós-guerra, ao passo que a Grã-Bretanha foi rapidamente a favor da intervenção norte-americana.

antes, porém caracterizado por uma acentuada ambiguidade. No Tratado, ficou estabelecido efetivamente que “A política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, *a prazo*, de uma política de defesa comum que *poderá conduzir, no momento próprio*, a uma defesa comum” (art. J.4(1) TUE). Foi apresentada ainda a novidade, segundo a qual o Conselho poderia exigir à UEO “que prepare e execute as decisões e ações da União que tenham repercussões no domínio da defesa” (Art. J.4(2) TUE). Desta forma, a UEO atuaria tanto como braço armado da UE quanto como braço europeu da OTAN, fazendo a ponte entre as duas organizações. Foram justamente a indefinição e a ausência de substrato em tais previsões que garantiram, no entanto, que a OTAN mantivesse a sua primazia em termos de segurança e defesa na Europa.

A própria OTAN, nessa mesma altura, atravessava uma fase de reestruturação da sua legitimidade, dos seus objetivos e dos seus instrumentos. Depois de 1989, não estava exatamente claro se a Aliança Atlântica poderia sobreviver à extinção da União Soviética, fato que constituía a sua justificação e seu aglutinante. Na nova época pós bipolar, definida por Francis Fukuyama como “o fim da história”, indicando a pacificação definitiva do mundo sob a égide dos valores ocidentais da democracia e do livre mercado, o Artigo 5 do Pacto, que constituía o coração do sistema de defesa coletiva da OTAN, parecia haver perdido a sua atualidade.⁸

Foi já em dezembro de 1989, portanto, poucas semanas após a queda do Muro que o Secretário de Estado Norte-americano James Baker propôs a modificação da OTAN, tendo o Conselho do Atlântico

8 FUKUYAMA F. *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York 1992. O Art. 5 do Pacto estabelece que, se um ou mais países signatários vierem a ser vítimas de ataque armado, decorre desse dispositivo uma obrigação automática de intervenção pelos demais aliados, a critério dos meios a serem empregados, no exercício do direito de legítima defesa individual e coletiva ao abrigo do Art. 51 da Carta das Nações-Unidas.

Norte (NAC), reunido em nível de Chefes de Estado e de Governos em 06 de julho de 1990, aprovou a *Declaração de Londres*, documento que ratificava formalmente a necessidade de reformar a Organização para torná-la mais adequada ao novo cenário internacional. Um contexto internacional mais instável e potencialmente perigoso, por conta dos diversos fatores como o futuro político da Rússia, com a eventualidade de desdobramentos autoritários; os problemas agudos dos países do ex-bloco soviético e dos Balcãs; a difusão de armas nucleares, químicas e bacteriológicas principalmente no Oriente Médio e na Ásia central e oriental; o perigo do terrorismo internacional proveniente destas mesmas regiões; a possibilidade de ameaça às rotas comerciais ou aos recursos minerais e petrolíferos cruciais para o bem-estar econômico dos países ocidentais. Os conceitos estratégicos [*strategic concepts*] aprovados pela Cúpula de Roma em 1991 e pela Cúpula de Washington em 1999 reconheciam tais problemas, que poderiam constituir outros fatores legítimos para uma OTAN a partir da qual seriam redefinidos instrumentos e atividades. Em especial, o documento de reflexão [*concept paper*] de 1999 reiterava que “a Aliança não se considera adversária de nenhum país” e propunha uma concepção ampla e global de segurança, “que reconhece, a par da dimensão necessária da defesa, igualmente a importância dos fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais”. Do ponto de vista contextual, na óptica da lógica do “*go global, or go out of business*”⁹, ou seja, através das resistências iniciais políticas por parte de Paris e das dúvidas jurídicas por parte de Berlim¹⁰ a OTAN ampliava as suas próprias funções militares com uma inovação fundamental: as operações “*out of area*”, ou seja, operações

9 ASMUS R.A, KIGLER R.L., LARRABEE F.S., “Building a New NATO”, *Foreign Affairs* 72, September/October 1993, p. 31.

10 Na realidade, a França temia que a função defensiva ficasse enfraquecida pelo papel acrescido deste tipo, ao passo que a Alemanha deveria superar os obstáculos constitucionais que a impediam de enviar tropas ao exterior por motivos diferentes da legítima defesa individual e coletiva: KAY S., *NATO and the Future of European Security*. Rorman and Littlefield, Lanham 1998, p. 60.

que contemplam o emprego direto dos seus recursos militares além dos limites dos seus membros.

Na nova época pós Guerra Fria, UE e OTAN pareciam convergir para uma abordagem ampla e renovada sobre a segurança, não apenas sobre a centralização do conceito de “gestão de conflitos [“*conflict management*”], como consequência da relativa perda de relevância da defesa territorial num cenário de declínio das tradicionais guerras entre Estados em prol das chamadas “novas guerras”.¹¹ Este conceito foi citado pela primeira vez pelo Conceito Estratégico [*Strategic Concept*] da OTAN em 1991 (parágrafo 46), sendo posteriormente retomado pela UEO na sua Declaração das Missões de Petersberg [*Petersberg Task Declaration*] em 1992 (Art. II.4), a qual foi posteriormente absorvida pela UE graças ao Tratado de Amsterdã em 1997 (Art. 17 TUE). Estabeleciam-se assim as bases para uma cooperação e um reforço recíproco entre as duas organizações abrindo-se, porém, ao mesmo tempo um terreno de competição e de conflito, haja vista à luz das crescentes exigências europeias de necessidades de autonomia por uma nova responsabilidade da UE na cena internacional, reconhecida pelo Tratado de Maastricht (Preâmbulo e Artigo J.1 TUE).

A composição destas duas exigências – autonomia europeia e reforço da OTAN - permanece ainda atualmente como o principal nó a ser desfeito nas relações UE-OTAN, sendo que a crise deflagrada na Bósnia Herzegovina em 1992 foi crucial a este respeito. A aspiração à autonomia/responsabilidade foi logo manifestada pelos Europeus, com a categórica declaração do Ministro das Relações Exteriores do Luxemburgo Jacques Poos, à época presidente do Conselho da UE, e para o qual “É hora da Europa, não da América” [*It is the hour of Europe,*

11 Trata-se de guerras civis, com elementos de transnacionalidade, cujas vítimas e objetivos principais são, diferentemente das guerras entre estados, civis e não militares: KALDOR M., *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press, Stanford 1999.

not of America”].¹² As frustrações, porém, cedo chegaram. Apesar de os Estados- Unidos não terem nenhum interesse no conflito,¹³ a total falta de preparação europeia¹⁴ obrigou efetivamente Bill Clinton a intervir com a OTAN e seu poderio militar.¹⁵ A intervenção representou ao mesmo tempo uma oportunidade providencial para a OTAN que, ao aplicar pela primeira vez os conceitos de ‘operações fora de área’ [*out of area operations*] e ‘gestão da crise’ [*crisis management*] conseguiu readquirir um caráter de centralidade e de indispensabilidade.

Os países europeus haviam começado no início da década de 90 a confrontar o tema do desenvolvimento de poderio militar adequado que permitisse à UE assumir responsabilidades nas novas funções de gestão das crises. Na reunião de Petersberg, em junho de 1992, a UE havia definido entre estas funções, correspondentes a três níveis de intensidade de combate: ‘funções humanitárias e de resgate’ [*humanitarian and rescue tasks*]; ‘funções de manutenção de paz’ [*peacekeeping tasks*] [e] ‘tarefas de forças de combate na gestão de crises, incluindo a manutenção da paz’ [*tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking*”]¹⁶. Isso implicava, porém, uma radical e comprometida transformação das capacidades da UE e as crises nos Balcãs não podiam esperar. A crise na Bósnia promoveu, assim, a convergência dos interesses entre EUA e a UE a respeito da construção de uma específica Identidade de Defesa e Segurança Europeia [*European Security and Defence Identity - ESDI*] no seio da OTAN, o que permitiria assim à UE, através da UEO, vir a atuar

12 J. POOS citado em *The Economist*, 6 July 1991.

13 HOLDBROOKE R., *To End a War*. Random House, New York 1998, p. 27.

14 Carecendo de sistemas de transporte estratégicos, por exemplo, os Europeus não eram sequer capazes de mobilizar tropas em uma região tecnicamente dentro dos limites geográficos da UE.

15 *Ibid.*, p. 65.

16 ORTEGA M., *Petersberg Tasks and Missions for the EU Military Forces*. EU Institute for Security Studies, Paris 2005. WESTERN EUROPEAN UNION, *Petersberg Declaration*, WEU Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992.

em caráter independente, embora tirando partido das estruturas e capacidades da OTAN para missões “em que a OTAN como um todo não esteja envolvida” [*“where NATO as a whole is not engaged”*]. O sistema, instituído pelas Cúpulas da NAC em janeiro de 1994 e em junho de 1996,¹⁷ permitiria à UE obter a título de empréstimo dos EUA as estruturas necessárias, compondo *no seio* da OTAN, as chamadas ‘Forças-tarefas Europeias Conjuntas e Combinadas’ [*“European Combined Joint Task Forces - CJTF”*], essas “separáveis mas não separadas”. Essas forças seriam comandadas através da solução do chamado “chapéu duplo”: por norma submetidos a um comando multinacional aliado, essas forças estariam no entanto passadas, ao serem disponibilizadas à UEO, sob o controle político e o comando estratégico desta última, a ser feito através da instituição da figura do Comandante-Adjunto Supremo Aliado da Europa [*“Deputy Supreme Allied Commander Europe – DSACEUR”*], cargo a ser atribuído sempre a um General europeu.

Este primeiro instrumento de cooperação com a OTAN satisfazia as exigências manifestadas pelos EUA para um maior compartilhamento de encargos [*burden-sharing*] com os aliados, fato que se encaixava nos crescentes pedidos europeus de autonomia, ao mesmo tempo, porém, que garantia a primazia do reforço da OTAN, avaliado por muitos como algo necessário para se evitar o risco de abandono do continente europeu por parte dos Estados Unidos.¹⁸ A ver bem, no entanto, a autonomia concedida aos Europeus era muito mais limitada. A decisão de conceder as estruturas aliadas, caso a caso, implicava submeter cada política de segurança europeia ao aval do NAC e,

17 Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, Brussels, 10-11 January 1994, Declaration of the Heads of State and Government, Para. 3; Ministerial Meeting of the NAC, Berlin, 3 June 1996, Final Communiqué, NATO Press Communiqué M-NAC-1(96)63, para. 7.

18 CORNISH P., *Partnership in Crisis. The US, Europe and the Fall and Rise of NATO*. Royal Institute of International Affairs, London 1997, p. 66.

assim, em resumo, atribuir a potências não europeias a prerrogativa de decidir quais missões os Europeus poderiam realizar por si mesmos. Além disso, dada a centralidade do aparelhamento norte-americano na operacionalidade da OTAN, a solução das estruturas “separáveis embora não separadas” permitiria a Washington manter o controle operacional sobre o desdobramento das missões militares, exercendo em definitivo um direito de preferência sobre os recursos postos à disposição da UEO¹⁹.

A ESDI, assim, não representaria nada mais senão uma etapa intermédia na evolução militar das relações UE-OTAN, um instrumento insatisfatório para os Europeus que inclusivamente se viria a revelar incapaz de funcionar.²⁰ Na realidade, a UEO era completamente inadequada para assumir o controle político das missões militares da UE, e assaz fortes se revelaram as resistências apresentadas pelo exército dos EUA, pouco dado a colocar à disposição da UE os seus próprios recursos de alto nível tecnológico e a reformar a estrutura de comando da OTAN para atribuir mais postos aos oficiais europeus.

A AUTONOMIA EUROPEIA E A BUSCA POR COLABORAÇÃO COM A OTAN (1999-2003)

A guerra civil no Kosovo, que opôs Sérvios e Albaneses entre março e junho de 1999, representou uma outra cisão na história das relações entre a UE e a OTAN. Uma vez mais, o atraso dos instrumentos militares impediu qualquer ação militar por parte da UE, pelo que a intervenção para por fim ao genocídio perpetrado por Slobodan Milosevic foi delegado à OTAN. O tema da autonomia/responsabilidade da UE voltou assim à ribalta em ambos os lados do Atlântico. A operação *Allied Force*

19 CLEMENTI M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*. Il Mulino, Bolonha 2004, pág. 158.

20 HOWORTH J., *Security and Defence Policy in the European Union*. Palgrave, Basingstoke 2007, p. 99.

in Kosovo na Primavera 1999, embora um sucesso, produziu graves efeitos colaterais para a própria OTAN. Por conta dos limites europeus, a operação foi na realidade dominada pelos Estados-Unidos²¹, que se viram empreendendo uma “guerra por comitê” [*war by committee*] e a sofrerem ao mesmo tempo críticas sistemáticas e restritivas na OTAN a respeito dos objetivos dos bombardeamentos e das formas de intervenção. Uma experiência irritante, à qual Washington reiterou a sua indisponibilidade em repetir²² e que esvaziou, na sua perspectiva, a OTAN de grande parte do seu valor agregado.²³

Os EUA consideravam uma maior ‘autossuficiência na segurança Europeia’ [*European security self-reliance*] como condição *sine qua non* para a continuação do compromisso na Aliança²⁴, pelo que se fazia necessário corrigir as acentuadas assimetrias no seio da OTAN. Perante tal perspectiva, Tony Blair se propôs a enveredar igualmente pela via da autonomia/responsabilidade europeia, ao lançar a proposta de uma política comum de segurança e de defesa, que fosse instrumental para garantir um futuro à Aliança Atlântica. Para o efeito, encontrou a convergência com Chirac que, perseguia, não obstante, motivos bem diferentes. No Kosovo, muitas decisões estratégicas foram tomadas diretamente pelo Pentágono com base nas considerações unilaterais da política dos EUA, levando Chirac, entre outros, a contestar tal abordagem, o que impediu Washington de tomar diversas ações militares. Os pesados limites em termos de ‘aquisições de materiais militares’ [*military procurement*]²⁵ impediam que os Europeus pudessem perseguir as suas próprias prioridades,

21 PETERS J.E. et al., *European Contributions to Operation Allied Force: Implications for Transatlantic Cooperation*. RAND, Santa Monica (CA) 2001.

22 Consultar, por exemplo, CLARK W.K., *Waging Modern War*. Public Affairs, New York 2001, 428-430.

23 HAINE J.-Y., op. cit., p. 135.

24 HOWORTH J., “Britain, NATO and CESDP: Fixed Strategy, changing tactics”, *European Foreign Affairs Review*, 5(3), 1-20.

25 MINISTÈRE DE LA DEFENSE, PARIS, *Les Leçons du Kosovo*, MS, 2004.

perpetuando a dependência em relação a Washington, e tal fato deixou claro a Paris a necessidade de perseguir a vida da autonomia europeia fora da OTAN. A Declaração anglo-francesa de Saint-Malo em dezembro de 1998 expressava assim o intuito de dar vida a uma Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD, então renomeada Política Comum de Segurança e Defesa do Tratado de Lisboa, PCSD), para garantir à UE ‘a capacidade de uma ação autônoma’, apoiada por forças militares credíveis, os meios para decidir utilizá-las, além da prontidão para fazê-lo, a fim de responder às crises internacionais [“*the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises*”].²⁶ Os Estados-Unidos apoiaram tal iniciativa, ressaltando, todavia, a cláusula da ‘OTAN primeiro’ [“*NATO first*”], cláusula essa que se articulava na chamada política dos “3 D” da Secretária de Estado Madeleine Albright: ‘a não dissociação, a não duplicação, a não discriminação’ [“*no decoupling, no duplication, no discrimination*”]²⁷: não “dissociar” a tomada de decisões em nível europeu da tomada de decisões da Aliança; não duplicar os recursos e os bens já existentes na Aliança, de molde a evitar desperdícios e, elemento nada insignificante, a competição com os Estados-Unidos em matéria de equipamentos militares e de indústria militar; não discriminar os membros da OTAN não membros da UE, em particular a Turquia e a Noruega, que estando associados à UEO poderiam ver-se excluídos das discussões sobre segurança europeia.

A UE deu mostras rapidamente de querer retomar a via encetada em Saint-Malo. O Conselho Europeu de Colônia reunido em junho de 1999 decidiu pelo início de funcionamento da UE nas atribuições da UEO, tendo dado início a um processo de elaboração das capacidades

26 Joint Declaration, British-French Summit, San Malo, 3-4 December 1998, para. 2.

27 ALBRIGHT M., “The Right Balance Will Secure NATO’s Future”, *Financial Times*, 7 December 1998.

militares europeias ao serviço da PESD. Seis meses depois, em dezembro, a adoção dos ‘Objetivos Globais de Helsinque’ [*“Helsinki Headline Goals”*] levou à criação da Força Europeia de Reação Rápida [*“European Rapid Reaction Force - ERRF”*], um destacamento de 60.000 homens que poderia ser mobilizado em 60 dias para operações de gestão de crise [*“crisis management”*] tendo, em dezembro de 2000 o Tratado de Niza formalizado a construção da infraestrutura institucional da PESD, ao constituir, em particular, o Comitê Político e de Segurança (COPS), um Comitê Militar (CMUE) e um **Estado Maior da União Europeia** (EMUE).²⁸ Tanta rapidez e determinação dos Europeus em busca de um processo que implicava uma gradual ocupação do âmbito de atividades da OTAN causou uma certa preocupação nos EUA. Com duas resoluções aprovadas pela Câmara dos Representantes (02 de novembro de 1999) e Senado (08 de novembro), as mesmas deliberaram que a PESD era aceitável, mas somente na medida em que não representasse uma ameaça à OTAN e subsidiasse capacidades militares e recursos vantajosos à Aliança²⁹.

Por outro lado, para a própria OTAN, a missão no Kosovo havia inaugurado uma fase de dificuldade. O apoio em prol da Organização estava em declínio, tanto da parte da UE, que agora estava em busca da autonomia, quanto da parte dos EUA de George W. Bush. Washington efetivamente rejeitou a utilização da OTAN para a primeira fase da campanha no Afeganistão no rescaldo do 11 de setembro de 2001, tendo marginalizado a Aliança no cenário da guerra no Iraque, preferindo antes uma ‘coalizão de vontades’ [*“coalition of the willing”*]

28 O COPS, composto por embaixadores dos estados-membros, exerce o gerenciamento estratégico e o controle político das operações de gestão das crises, controlando a atuação das decisões do Alto Representante para a PESC. O CMUE, composto por representantes dos ministérios da defesa dos estados-membros, fornece consultoria militar e recomendações ao COPS e exerce o gerenciamento de todas as atividades militares no âmbito da UE. O EMUE, composto por mais de 130 militares, oferece opções estratégicas ao Conselho de Ministros que, por sua vez, são avaliadas pelo CMUE.

29 US Senate, House Resolution 59, November 2, 1999; US Senate Resolution 208, November 8, 1999.

de orientação estadunidense. A OTAN adquiriu assim todo o interesse em desenvolver uma relação estruturada com uma UE no reforço no âmbito da defesa, e fortes pressões neste sentido ocorreram por parte dos EUA³⁰. Por outro lado, a UE somente poderia compartilhar tal interesse, na medida em que se mantivesse de certa forma dependente da OTAN. Os contatos entre as duas organizações haviam se iniciado pela via informal em 1997, quando o então Secretário-Geral da OTAN Javier Solana, o Presidente da Comissão Europeia Jacques Santer e o Comissário para as Relações Exteriores Hans van den Broeck começaram a encontrar-se periodicamente. Posteriormente, quando Solana se tornou o primeiro Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (Mr. PESC), os contatos informais com o seu sucessor na OTAN, o britânico George Robertson, ex-Secretário de Estado da Defesa e um dos arquitetos do acordo de Saint-Malo, se tornaram regulares. O amplo compartilhamento da necessidade para que a cooperação institucional entre a UE e a OTAN avançassem bem além da informalidade levou a um acordo, celebrado em 24 de janeiro de 2001, com uma troca de correspondências entre George Robertson e Anna Lindh, Ministra das Relações Exteriores da Suécia e presidente do Conselho da União Europeia.³¹ O acordo previa que a OTAN e a UE se encontrariam pelo menos três vezes ao ano em nível de embaixadores da NAC-PSC, e pelo menos uma vez ao ano em nível ministerial.

Essas dinâmicas subsidiaram a revisão dos acordos de Berlim e Bruxelas, entretanto revogados pelo advento da PESD. A relação entre a UE e a OTAN havia sido reconstruída sobre novas bases que levavam em conta as alterações às circunstâncias. Superadas as oposições iniciais de Paris devido ao temor – comungado por outros países – de que uma cooperação institucionalizada com a OTAN poderia

30 VAN HAM, P. "Europe's Common Defence Policy: Implications for the TransAtlantic Relationship", *Security Dialogue* 31/2, 215-228.

31 REICHARD M., op. cit., págs. 122-123, 128.

constituir um obstáculo para o desenvolvimento de uma PESC ainda nos seus primórdios,³² o referido processo durou pelo menos quatro anos (1999-2003), repleto de debates e polêmicas.

O primeiro tema a inflamar o debate foi o chamado ‘direito de preferência’ [*“right of first refusal”*], ou seja, o direito da OTAN (e, por tabela, dos EUA) de decidir se e quando poderia a UE intervir militarmente, empregando a estrutura da Aliança. No caso da ESDI e das relações UEO-OTAN, esse direito era reconhecido automaticamente, tendo para o efeito o Comunicado da Cúpula da OTAN em Washington em 1999 reiterado tal circunstância ao afirmar que o caso da PESD não fosse divergente.³³ Porém, as Conclusões da Presidência do Conselho Europeu reunido em Colônia (3-4 junho de 1999) expressou-se de forma diferente, ao substituir a expressão ‘sempre que a OTAN como um todo não estiver envolvida’ [*“where the NATO as a whole is not engaged”*] pela expressão ‘sem prejuízo às ações realizadas pela OTAN’ [*“without prejudice to actions by NATO”*], negando assim a primazia da OTAN. Por outro lado, as conclusões da Presidência particularizaram uma divisão exata do trabalho entre a OTAN, instrumento insubstituível da defesa coletiva, e a UE, instrumento orientado para as missões de Petersberg da gestão das crises. Por fim, a decisão de empregar a estrutura da OTAN caberia única e exclusivamente à UE, contrariamente ao que postulava o documento de Washington. Na sequência de inúmeras pressões por parte dos norte-americanos, o Relatório da Presidência do Conselho Europeu de Helsinque reunido em dezembro de 1999 restabeleceu um equilíbrio mais favorável a Washington, reiterando a determinação em dilatar a capacidade de tomar decisões autônomas e, desde o momento

32 HOWORTH J., “European Defence and the Changing Politics of the EU”, *Journal of Common Market Studies* 39(4), p. 772.

33 Washington Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington, DC on 24th April 1999, para. 9. Press Release NAC-S(99)64.

em que a OTAN na totalidade não fosse envolvida, de promover missões militares da UE como resposta a crises internacionais, sem que tal fato implicasse a constituição de um exército europeu³⁴.

O segundo tema que aglutinou comentadores e diplomatas foi o da discriminação, ou seja, a exigência, muito enfatizada pelos EUA, para garantir a participação dos membros da OTAN que não eram membros da UE nos processos decisórios da PESD. O debate interno na UE contrapôs a frente dos Atlanticistas face ao dos Europeístas. Enquanto os primeiros reiteravam que se deveriam instaurar vínculos estáveis de cooperação e consulta entre os 15 países da UE na COPS e os 6 países da OTAN não membros da UE (Noruega, Turquia, Islândia, Polónia, Hungria e República Checa) (cenário 15 + 6), os segundos almejavam antes a necessidade de se cooperar com os 13 países candidatos à adesão à UE juntamente com a Islândia e a Noruega (solução 15+15). O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira em junho de 2000 decidiu-se por uma solução de compromisso, que passava pela institucionalização da fórmula 15+15, mas igualmente com reuniões especiais 15+6 a respeito “do funcionamento das operações lideradas pela UE com recurso aos meios e capacidades da OTAN”³⁵. Para a Turquia, a solução encontrada revelou-se insatisfatória, pelo que a recusa contextual da UE de admiti-la diretamente nas reuniões do COPS provocou o veto turco na conclusão do processo. Ancara logrou assim obter uma série de concessões, entre as quais, o envolvimento mais amplo possível no processo da tomada de decisões [“*decision-making process*“] da UE em matéria de segurança e defesa, a exclusão de Chipre (juntamente com Malta) de qualquer operação da PESD e a exclusão de qualquer missão PESD no mar Egeu.³⁶

34 Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10-11 December 1999, Para. 27.

35 Presidency Conclusions, Santa Maria de Feira European Council, 19-20 June 2000, Appendix 1.

36 TOFTE S., “Non-EU NATO Members and the Issue of Discrimination”, in J. Howorth and J.T.S. Keeler (eds.) *Defending Europe: The EU, NATO and the Quest for European Autonomy*. Palgrave MacMillan, Basingstoke 2003, p. 135-156.

O compromisso resultou na Declaração conjunta UE-OTAN sobre a PESD em 16 de dezembro de 2002³⁷, que anunciou o estabelecimento de uma “parceria estratégica” no campo da gestão dos conflitos, abrindo caminho para a conclusão, em 17 de março de 2003, para uma série de documentos não jurídicos, quase todos classificados e, portanto, não sujeitos a publicação³⁸, que regulamentam até hoje o acesso da UE às estruturas da OTAN.³⁹ Esses acordos foram designados *Acordos Berlim Plus*, sinalizando uma revisão do acordo de Berlim UEO-OTAN em 1996. Na Declaração, as duas organizações reconheceram serem imbuídas de diferentes naturezas, mas poderem estreitar uma relação reciprocamente vantajosa, baseada nos princípios de ‘consulta mútua, diálogo, cooperação e transparência eficazes’ [“*effective mutual consultation, dialogue, cooperation and transparency*”], bem como da ‘equidade e o devido respeito pela autonomia e interesses na tomada de decisões da EU e da OTAN’ [“*equality and due regard for the decision-making autonomy and interests of the EU and NATO*”]. Acima de tudo, a UE logrou obter a garantia do acesso à capacidade de planejamento da OTAN, que havia sido sempre a base para todas as ações militares credíveis da UE.

AS PRIMEIRAS MISSÕES ENTRE AS MUITAS TENSÕES (2003-2007)

Graças aos acordos Berlim Plus, a UE rapidamente levou a cabo a sua primeira operação na República da Macedônia (31 de março-10 de

37 “European-NATO Declaration on ESDP, Brussels, December 16 2002”, in J.Y. Haine (ed.) *From Laeken to Copenhagen – European Defence: Core Documents Vol. III*. Chaillot Paper 57, European Union Institute for Security Studies, Paris 2003, p. 178-179.

38 O único documento público é o NATO-EU Security Agreement, que regula a troca de informações classificadas, segundo regras de proteção bem precisas.

39 REICHARD M., “The EU-NATO ‘Berlin Plus’ Agreement: The Silent Eye of the Storm”, in S. Blockmans (ed.) *The European Union and Crisis Management: Policy and Legal Aspects*. Asser Press, The Hague 2008, p. 234.

dezembro 2003). A operação *Concordia* sucedeu com 350 homens à OTAN, *in loco* a partir de 2001, para garantir um ambiente seguro e estável, objetivando realizar as reformas políticas previstas nos Acordos de Ohrid de 2001, que haviam sancionado a repacificação entre Eslovacos e Albaneses.

Na esteira da tratativa de Berlim Plus, o DSACEUR foi nomeado Comandante das Operações, assistido por um Diretor da UE para as Operações. A OTAN deu suporte à UE com um planejamento tático, operacional e estratégico, além de se ter criado um quartel-general da UE das operações no Quartel-Geral Supremo das Forças Aliadas da Europa [*Supreme Headquarters Allied Powers Europe* - SHAPE] da OTAN em Mons (Bélgica), para dar apoio ao Comandante das Operações. Além disso, foi criado um Elemento de Comando UE no Comando Regional da OTAN de Nápoles [*Allied Forces South Europe* - AFSouth], e o Chefe de Estado Maior da AFSouth se tornou Chefe de Estado Maior do Elemento de Comando UE. Estas duplas posições da UE-OTAN promoveram o vínculo entre as duas organizações a todos os níveis na cadeia de comando durante a operação.⁴⁰ A operação teve sucesso, embora a cooperação com a OTAN tenha evidenciado alguns problemas no compartilhamento das informações, na cadeia de comando e na divisão do trabalho.⁴¹ Após a entrada em operações da UE, a OTAN manteve uma presença em campo para auxiliar as autoridades macedônias na Reforma do Setor de Segurança, na adaptação às normas da OTAN face à adesão do país à organização e na proteção das fronteiras, fato que gerou dificuldades à UE no reconhecimento como provedor de segurança [*security provider*]

40 CASCONI G., “ESDP Operations and NATO: Co-operation, Rivalry or Muddling-through?”, in M. Merlingen and R. Ostraukaitė (eds.) *European Security and Defence Policy. An Implementation Perspective*. Routledge, London and New York 2008, p. 147.

41 GROSS E., “EU Military Operation in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (*Concordia*)”, in G. Grevi, D. Helly and D. Keohane (eds.) *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*. European Union Institute for Security Studies, Paris 2009, p. 177-178.

primário do país ante as autoridades macedônias. Além disso, enquanto que a UE compartilhava as informações de inteligência e os relatórios das operações com a OTAN, esta não procedia de igual forma com os relatórios das operações da OTAN no Kosovo, com consequências potencialmente relevantes em termos de segurança.⁴²

As divisões provocadas na OTAN e na UE em meio à invasão do Iraque, dois dias somente após a conclusão dos acordos de Berlim Plus, não reverberaram na missão *Concordia*, no entanto, os desdobramentos políticos que se seguiram aos acordos sofreram pesadas consequências. No final de abril de 2003, o núcleo dos governos europeus que se havia oposto à invasão, composto pela França, Alemanha, Bélgica e Luxemburgo, reuniu-se no subúrbio de Tervuren em Bruxelas, tendo proposto que a UE ali desenvolvesse e estabelecesse o seu próprio quartel-general autônomo para o planejamento das operações da PESD. Isto foi visto por países europeus que haviam apoiado a intervenção, como é o caso da Grã-Bretanha, Itália, Polônia e Espanha como um atentado à OTAN, além de uma duplicação inútil, e por alguns momentos a tensão aparentou estar destinada a prejudicar o projeto da PESD na íntegra.⁴³ No lado do fronte estadunidense, alguns ridicularizaram aquilo que ficou conhecido como “Cimeira de Praline” [NT, ‘*praline*’ do Francês, chocolate] , embora Washington tenha prontamente convocado uma reunião extraordinária do NAC em 20 de outubro, ocasião em que os planos da UE foram definidos como “a ameaça mais significativa ao futuro da OTAN”.⁴⁴ Estava claro para todos que um centro autônomo de planejamento, por menor que fosse, colocaria efetivamente em marcha um processo irreversível

42 A instabilidade no Kosovo dava azo ao tráfico transfronteiriço e a frequentes incidentes nas zonas montanhosas na Macedônia.

43 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, “EU Operational Planning: The Politics of Defence”, *Strategic Comments* 9(10), December 2003.

44 *US Presses Europe over Defence Plans*, Agence France-Presse, 20 October 2003.

de autonomização da UE em relação à Aliança. Obteve-se um compromisso, promovido por Tony Blair, e apresentado no documento “*European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*” [NT: Defesa Europeia: Consulta, Planejamento e Operações da OTAN/UE] em dezembro de 2003.⁴⁵ O referido documento contemplava quatro operações para a condução das operações de paz, a saber: a) operações da OTAN somente com tropas europeias, embora sem nenhuma participação da UE enquanto tal; b) operações em regime de Berlim Plus, para as quais seria constituída uma unidade UE (célula UE) na SHAPE em Mons, Bélgica; c) operações empreendidas em regime autônomo pela UE, para as quais seria “multinacionalizado” o quartel-general da “nação-quadro”, ou seja e em termos gerais, o país com o interesse mais acentuado na missão e com o maior número de tropas destacadas – transformando-o em quartel-general ao serviço da missão⁴⁶; d) somente para as operações UE de natureza mista civil/militar, é que seria criada uma célula autônoma UE de planejamento civil-militar no âmbito do Estado Maior da UE. Por outras palavras, evitava-se pelo menos de forma temporária⁴⁷ a rivalidade entre a OTAN e a UE no campo das ações puramente militares.

Nesse entretempo, nova tensão havia sido provocada por conta da decisão pela UE de enviar uma missão de manutenção de paz à República Democrática do Congo (operação *Artemis*),⁴⁸ em junho de 2003, pela primeira vez em franca autonomia e sem o emprego da estrutura da OTAN. A administração Bush, que havia preconizado o ‘direito de preferência’ [*“right of first refusal”*] da OTAN em todas

45 Para a análise do documento, consultar REICHARD M., *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*. Ashgate, Aldershot 2006, p. 88-98.

46 Até hoje, a UE pode contar com cinco quartéis-generais nacionais deste tipo, colocados à disposição por Grã-Bretanha, França, Alemanha e Grécia.

47 Em 2007, entrou em operações um Centro de Operações EU responsável ainda por este tipo de operações.

48 A Operação *Artemis* tinha o objetivo de contribuir para a estabilização das condições de segurança e melhoria da situação humanitária na Bósnia.

as missões militares PESD, se viu afetada por uma decisão tomada ao arpejo de consultas à OTAN. Não obstante o seu sucesso, por outro lado, a operação demonstrou que a UE carecia de algumas capacidades fundamentais de resposta rápida, o que levou a França, Alemanha e a Grã-Bretanha a apresentarem em 10 de fevereiro de 2004 o ‘conceito de agrupamentos táticos’ [*Battlegroups concept*], concluído para a criação de forças de reação rápida de 1.500 homens a serem mobilizados no prazo de 15 dias, formadas por uma nação-quadro ou então por uma coalizão multinacional composta por não mais que quatro países membros⁴⁹. A ideia dos Agrupamentos Táticos acendeu nos EUA bastante preocupação quanto à potencial rivalidade com a Força de Resposta da OTAN [*NATO Response Force – NRF*] que, promovida pela Cúpula de Praga em 2002,⁵⁰ contava substancialmente com os mesmos recursos. Nova tensão foi provocada pela introdução no esboço da constituição europeia, apresentada em julho de 2003, de uma cláusula de assistência mútua, dispositivo esse que fazia pressagiar que a UE poderia entrar em competição com a OTAN no campo da defesa coletiva⁵¹.

Na prática, todos estes episódios ocorriam num cenário em que as prioridades estratégicas de Washington, que desde sempre haviam determinado as prioridades e transformações da OTAN,⁵² nunca haviam estado mais distantes daquelas da UE. Uma comparação entre a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA [*National Security Strategy*

49 EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (EU ISS) “EU Battlegroups”, EU Security and Defence Core Documents 2005, vol. 6, Chaillot Paper n. 87, Paris 2006.

50 NATO Prague Summit Declaration by Heads of State and Government, 21 November 2002, para. 4(a).

51 Essa cláusula (art. I-41, parágrafo 7) estabelece que, em caso de agressão armada por um Estado-membro, os outros Estados-membros deverão prestar auxílio e assistência com todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o que dispõe o Artigo 51 da Carta das Nações Unidas. O “Tratado que adota uma constituição para a Europa”, adotado entre junho e julho de 2003, foi depois abandonado após o referendo na França e na Holanda (maio-junho de 2005) e substituído pelo Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 01 de dezembro de 2009.

52 MEDCALF J., *NATO*. Oneworld Publications, Oxford 2006, p. 62.

USA”] de 2002 com a Estratégia de Segurança Europeia [“*European Security Strategy*”] de 2003⁵³ mostra claramente que Washington privilegiava os instrumentos militares e o unilateralismo para difundir os seus valores e mover uma guerra global contra o terrorismo, marginalizando a diplomacia e as instituições multilaterais, ao passo que a UE orientava para uma abordagem abrangente e multidimensional da segurança, sobre a prevenção estrutural dos conflitos e sobre a gestão das crises por meio das instituições multilaterais (acima das quais, as Nações Unidas) e uma multiplicidade de instrumentos, dos quais o militar constituía apenas a razão extrema [*extrema ratio*].⁵⁴ Tanto a operação *Artemis* quanto o projeto dos Agrupamentos Táticos foram idealizados, aliás, como instrumentos a serviço das Nações Unidas, virtualmente sublinhando a especificidade europeia relativamente às prioridades e abordagens norte-americanas.⁵⁵ A este respeito de notória divergência estratégica com os Estados-Unidos, a opção da UE de voltar a reforçar a sua própria autonomia em termos de capacidades militares e especificidade no âmbito de uma intervenção aparecia não só estrategicamente correta, como ainda politicamente legítima.⁵⁶

1. Em qualquer dos casos, o compromisso em dezembro de 2003 a respeito do tema do quartel-general facultou a distensão do clima e o empreendimento de uma segunda missão PESD em cooperação com a OTAN, uma vez mais à luz dos acordos Berlim Plus. A operação *EUFOR*

53 EUROPEAN COUNCIL, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003. Confrontamos este documento com *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002. Para a comparação, consultar BERENSKOETTER F.S., “Mapping the Mind Gap: A Comparison of US and European Security Strategies”. *Security Dialogue* 36(1), p. 71-92.

54 BISCOP S., “The European Security Strategy in Context. A Comprehensive Trend”, in S. Biscop and J.J. Andersson (eds.) *The EU and the European Security Strategy. Forging a Global Europe*. Routledge, London and New York, p. 5-20.

55 VARWICK J., KOOPS J., “The European Union and NATO: “Shrewd Interorganizationalism” in the Making?”, in K.E. JØRGENSEN (ed.) *The European Union and International Organizations*. Routledge, London and New York 2009, p. 108-109.

56 MASCIA M., *Obiettivo sicurezza umana per la politica estera dell’Unione Europea*. CLEUP, Pádua 2010, p. 174.

Althea na Bósnia Herzegovina teve início em dezembro de 2004 para suceder à OTAN, no local desde 1995 a fim de garantir a segurança no país e promover o cumprimento dos acordos de Dayton. Os Estados- Unidos estavam desejosos de aliviar a sua presença na Bósnia para se concentrarem majoritariamente no Afeganistão e no Iraque, ao passo que para a UE, depois da experiência de cinco operações PESC de diversas naturezas⁵⁷, era chegado o momento de assumir as rédeas da situação bósnia.⁵⁸ A passagem OTAN-UE na Bósnia foi muito mais complexa e delicada relativamente à Macedônia, uma vez que a presença da OTAN havia sido um sucesso e nas elites e na população bósnias havia um ceticismo difundido nas comparações com a UE, suscitado pela lembrança da falência europeia na guerra de 1992-1995. Fazia-se necessária assim uma preparação cuidadosa da transição. O SACEUR Adjunto elaborou o Plano de Operações (OPLAN) da *Althea*, enquanto que em nível político tanto o NAC quanto o COPS deram início a consultas rigorosas para a entrada em operações da UE. A preparação das operações foi concluída com a visita conjunta à Bósnia do Secretário-geral da OTAN e do Mr. PESC para ilustrar às autoridades locais as modalidades e as fases da passagem das instruções. A cadeia de comando do *Eufor Althea* ficou subordinada ao controle político e à direção estratégica do COPS, assistido pelo Comitê Militar, e articulada em três níveis: no topo encontrava-se o DSACEUR no SHAPE, em seguida o elemento de comando da UE estabelecido no AFSouth e, por fim, o quartel-general operacional da missão em Sarajevo.⁵⁹

57 Além da missão *Concordia* e da Operação *Artemis*, trata-se de uma operação de policiamento na Macedônia (EUPOL *Próxima*), uma missão sobre o estado de direito na Geórgia (EUJUST *Themis*) e uma operação de policiamento na própria Bósnia (EUPM Bósnia).

58 KEOHANE D., “The European Union Military Operation in Bosnia Herzegovina”, in G. Grevi, D. Helly and D. Keohane (eds.) *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*. European Union Institute for Security Studies, Paris 2009, p. 212.

59 *La Cooperazione tra l'Unione Europea e la NATO*, Servizio Studi e Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica Italiana, Roma, Maio 2007, pág. 14.

A operação *Althea*, ainda não concluída, foi elaborada por forma a se diferenciar da operação da OTAN, ou seja, beneficiando-se da continuidade com a mesma. Grande parte das tropas aliadas na Bósnia era na realidade europeia e, trocadas as insígnias e o capacete, permaneceram no campo como contingente da UE. Somente 1.000 dos 7.000 homens da OTAN eram norte-americanos e foram substituídos.⁶⁰ Essa continuidade conferiu credibilidade à *Althea*⁶¹ ao passo que a relativa pacificação entre os grupos étnicos permitiu que a UE pudesse se focalizar prioritariamente sobre o combate ao crime organizado, considerado como a principal ameaça à estabilidade e à paz. A OTAN havia permanecido na Bósnia com um pequeno contingente e um quartel-general próprio para ajudar as autoridades locais a desenvolverem as suas capacidades de defesa, no entanto tanto a OTAN quanto a UE aprenderam as lições macedônias e souberam cooperar, evitando a competição. Em particular, colaboraram na busca e captura de criminosos de guerra, tendo se estabelecido ainda uma troca regular de informações entre o quartel-general da UE e o da OTAN em campo. O mesmo planejamento rigoroso da transição delineou claramente os limites das respectivas incumbências, evitando tensões.

O segundo teste para os acordos de Berlim Plus permitiu à UE mobilizar a sua operação militar mais imponente de sempre (7.000 homens) tendo resultado assim em um sucesso, embora tanto a *Concordia* quanto a *Althea* tenham demonstrado os limites práticos do sistema Berlim Plus. A complexidade e os tempos necessários para a sua atuação prática restringiram a sua aplicabilidade para as missões de substituição das operações da OTAN já existentes. Isso permitiu

60 Na operação *Althea* participaram 21 países da UE e 5 países de fora da UE (Albânia, Chile, Suíça, FYROM, Turquia).

61 BERTIN T., "The EU Military Operation in Bosnia", in M. Merlingen and R. Ostrauskaite (eds.) *European Security and Defence Policy: An Implementation Perspective*. Routledge, London and New York 2008, p. 61-77.

a socialização entre as duas organizações e a criação de um hábito para a consulta em campo, nomeadamente nos Balcãs ocidentais,⁶² pese embora o fato de a cooperação ter demonstrado que funcionava melhor enquanto havia tempo suficiente para concordar com os detalhes. Enquanto esse tempo não acontecia, e o tema da cooperação não era abrangido pelos acordos, a cooperação se revelou espinhosa, se não mesmo inexistente. Por exemplo, a pedido da União Africana para um apoio logístico à sua missão em Darfur (AMIS II), a OTAN e a UE responderam em junho de 2005 com duas missões de assistência paralelas e autônomas que foram somente em parte coordenadas em campo pelo pessoal das duas organizações no quartel-general da UA, em Addis Abeba.

Os mesmos acordos Berlim Plus, por outro lado, funcionaram por força da sua natureza técnica e não política, mas até mesmo no fronte político deixavam em aberto diferentes problemas laterais decorrentes das muitas dinâmicas internas às duas organizações. A OTAN se alargara muito (dos 19 membros em 1989 para os 29 obtidos com o quinto alargamento em 2004) e, na esteira da evolução das prioridades estadunidenses, transformou-se ao longo do tempo, embora não estivesse ainda claro que tipo de organização ela seria. Não era mais a organização de defesa coletiva da Guerra Fria, havia descoberto retoricamente o conceito da ‘abordagem abrangente’ [*“comprehensive approach”*] para a segurança ou pelo menos a exigência de operações civis-militares⁶³, tendo empreendido as suas próprias operações civis, como a de apoio às vítimas do terremoto no Paquistão em 08

62 Relativamente aos Balcãs ocidentais, uma abordagem concertada no que se refere às formas de intervenção e estabilização foi ainda codificada: *NATO-EU Concerted Approach for the Western Balkans*, 29 July 2003.

63 Consultar para o efeito o documento de 2004 *Strategic Vision: The Military Challenge*, no qual os dois Comandantes Estratégicos da OTAN, à frente do seu novo desafio levado pela interdependência global, manifestaram a necessidade de uma abordagem coordenada e concertada de natureza política, militar, civil e econômica.

de outubro de 2005 e do furacão Katrina nos Estados-Unidos em agosto de 2005. Todavia, permanecia sendo uma aliança militar nada adequada a mobilizar capacidades civis em cenários como os de polícia, estado de direito e direitos humanos. Não por acaso, a UE se tornou objeto insistente de pressões dos norte-americanos para que chegasse a um acordo com a OTAN para uma espécie de “Berlin Plus invertido”, mediante o qual a UE colocaria à disposição da OTAN os seus meios civis e capacidades mobilizáveis.⁶⁴ Face à UE, o alargamento de 15 para 27 membros entre 2004 e 2007, e em especial a adesão de Chipre e Malta, complicou as relações com a OTAN. Ancara começou a frear todas as trocas oficiais entre a UE e a OTAN em que estivesse presente juntamente com Chipre, enquanto que a União, por seu lado, não conseguia discutir as questões relativas à segurança europeia e internacional sem a participação de todos os seus membros. A consequência foi o bloqueio substancial do diálogo político UE-OTAN e a exclusão sistemática da agenda de qualquer questão que não estivesse ligada às missões em regime de Berlin Plus, ou seja, a única missão *Althea* na Bósnia. Temas como o terrorismo, a proliferação das armas de destruição em massa, a cooperação UE-OTAN no Afeganistão, no Iraque ou no Sudão são ainda hoje mantidos sistematicamente fora das discussões, em prol das iniciativas informais, como é o caso dos chamados ‘jantares transatlânticos’ [“*Transatlantic Dinners*”].

OS ANOS DE OBAMA E AS PERSPECTIVAS PARA O FUTURO (2007-)

O rodízio de Tony Blair na Grã-Bretanha (2007), de Jacques Chirac (2007) na França e de Gerhard Schröder na Alemanha (2005)

⁶⁴ FLOURNOY M.A. and SMITH J., *European Defence Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*. Center for Strategic and International Studies, Washington, DC 2005. Os países europeus se têm até agora recusado, receando deixar o controle das estruturas civis da UE a uma organização essencialmente militar.

respectivamente por Gordon Brown, Nicolas Sarkozy e Angela Merkel abriu uma nova fase nas relações transatlânticas com implicações importantes para as relações UE-OTAN. Em particular, Sarkozy anunciou a intenção de trazer a França de volta ao comando integrado da OTAN, tendo manifestado a sua convicção de que a França e a UE teriam a necessidade absoluta dos EUA, mas que isso fosse ao mesmo tempo no interesse dos norte-americanos e da OTAN uma política eficaz de defesa europeia.⁶⁵ Essa visão foi apreciada e compartilhada pela segunda administração Bush⁶⁶ e em seguida pela de Obama,⁶⁷ já que uma UE mais forte e uma cooperação mais estreita com a OTAN seriam de ajuda em cenários com o Afeganistão e em relações primordiais, como as relações com a Rússia. Tanto assim que os Estados-Unidos e a OTAN seguiam com a desmobilização na Europa (dos mais de 300.000 homens no período da Guerra Fria para os 38.000 em 2011), enquanto que os EUA diminuam a sua presença nas missões da OTAN nos Balcãs. Por outras palavras, havia no *establishment* de Washington a convicção de que os recursos políticos e militares dos países deveriam vir a enfrentar nos anos seguintes uma nova série de desafios externos à Europa, ao passo que a segurança europeia passaria a se tornar um assunto europeu.⁶⁸

A história recente oferece provas contrastantes acerca da possível evolução das relações UE-OTAN. Do ponto de vista técnico, os acordos Berlim Plus apresentaram sucesso nos dois casos em que foram utilizados, ou seja, na Macedônia e na Bósnia, e a cooperação entre oficiais e organizações no campo foi muito boa. Do ponto de vista

65 SARKOZY N., *Speech at the French Ambassadors' Conference*, Élysée Palace, Paris, 27 August 2007.

66 AMB. NULAND V., *Speech to Press Club and American Chamber of Commerce*, Paris, 22 February 2008.

67 O vice-presidente Joseph Biden, por exemplo, expressou uma posição de apoio ao reforço da defesa europeia, a um papel acrescido da UE na preservação da paz e da segurança, e no reforço da parceria UE-OTAN: BIDEN J.R., *Speech at the 45th Munich Security Conference*, 7 February 2009.

68 TOJE A., *The European Union as a Small Power. After the Post-Cold War*. Palgrave, Basingstoke 2011, p. 62-63.

político, porém, as dificuldades eram patentes. Conforme se notou, a UE soube tirar partido das relações com a OTAN, aprendendo com esse modo de intervenção e replicando as suas estruturas institucionais. Mas esse fato acentuou uma tendência à autonomização da PESD, para além de uma gradual europeização e de uma “*desOTANização*” das políticas nacionais dos estados-membros.⁶⁹ Não por acaso, a operação na Bósnia foi a última no regime Berlin Plus, a despeito de outras terem sido propostas posteriormente.⁷⁰ Longe de ter dado vida a um “Berlin Plus invertido”, UE e OTAN procederam antes e por mais de uma vez a operações paralelas nos mesmos cenários – como o já citado de Darfur em 2005, ou como no caso da Operação NAVFOR *Atalanta*, promovida pela UE em 08 de dezembro de 2008 para combater a pirataria ao largo da costa somali, após o que a OTAN lançaria uma missão quase idêntica.⁷¹ A cooperação no campo desenvolvida entre a missão em Darfur ou as missões civis EULEX Kosovo e EUPOL no Afeganistão⁷² com as missões OTAN *in loco*, embora louvável é de todo assistemática no que tange aos acordos Berlin Plus, nada estabelecendo acerca das missões civis e acerca das relações entre as missões UE e OTAN autônomas presentes no mesmo território.

69 Em especial, o COPS, Comitê Militar e Estado Maior foram forjados, tendo como modelo respectivamente o North Atlantic Council, o Military Committee e o International Military Staff da OTAN: VARWICK J., KOOPS J., op. cit., p. 121, 109. Consultar, para o efeito, a análise das tendências nas políticas dos principais países europeus a respeito das abordagens na relação OTAN-PESD in HOWORTH J., *Security and Defence Policy in the European Union*. Basingstoke, Palgrave 2007, p. 146-160.

70 Consultar, por exemplo, o caso da crise no Líbano em 2006.

71 KOOPS J.A., *The European Union as a san Integrative Power: Assessing the EU's "Effective Multilateralism" with NATO and the United Nations*. VUB University Press, Brussels 2011, p. 382.

72 A missão para o estado de direito EULEX Kosovo, em operação desde 6 de abril de 2009, foi implementada para dar assistência e suporte às autoridades do Kosovo com ênfase especial no poder judiciário, objetivando desenvolver a sua eficácia, responsabilidade e independência de interferências políticas, de acordo com as melhores práticas europeias e internacionais. A missão de polícia EUPOL Afeganistão, em operação desde 15 de junho de 2007, foi implementada para promover um serviço eficiente e confiável de polícia, que respeite os direitos humanos e os princípios do estado de direito à luz das normas internacionais.

O sistema tem necessidade de uma revisão e de uma ampliação, embora, por causa de obstáculos políticos até agora, não tenha sido sequer possível utilizá-lo na plenitude. Conforme foi referido, “*rather than constituting a springboard for greater and deeper NATO-EU cooperation, [it] gave rise to a self-contained field of activity, with little cascading effect onto wider transatlantic issues.*” [NT: Ao invés de se constituir como trampolim para uma maior e mais profunda cooperação OTAN-UE, daria lugar a um campo independente de atividade, com pouco efeito cascata sobre temas transatlânticos mais abrangentes].⁷³ Da mesma forma, tal como são atualmente interpretados, os acordos Berlim Plus destinar-se-iam a limitar a cooperação, não a facilitá-la nem a promovê-la.⁷⁴

As posições de países como a França e a Turquia tornam ainda mais difícil, se não de todo impossível, um aprofundamento e um alargamento adequado das relações UE-OTAN. No caso da França, no que se refere à decisão de Sarkozy de março de 2009 de retornar ao comando integrado da OTAN, havia sido extirpado um obstáculo à cooperação, para Paris, existia sempre o temor de que as relações UE-OTAN limitassem a autonomia europeia; no caso da Turquia, esta é ainda responsável pelo bloqueio do diálogo oficial UE-OTAN em nível político e as mesmas tensões com Ancara obstaram a que as missões civis da UE no Afeganistão e no Kosovo viessem a beneficiar da proteção militar da OTAN.

As dificuldades de cooperação política e a busca pela autonomia da UE e, em particular de alguns dos seus membros, alimentam evidentemente a rivalidade entre as duas organizações. O regime Berlim Plus não se revelou de “reforço mútuo” embora tenha beneficiado principalmente a UE, o desdobramento dos Agrupamentos Táticos

73 CASONE G., op. cit., p. 158.

74 YOST D.S., “NATO and International Organizations”, *Forum Paper*, 3, NATO Defence College, Rome 2007, p. 94.

provocou tensões com a OTAN e rivalidades com a NRF, ao passo que as duas organizações não conseguiram sincronizar os processos de desenvolvimento das suas capacidades militares, induzindo os países-membros a não respeitarem os compromissos, nem de um lado nem do outro.⁷⁵

No estado atual, porém, as ambições de autonomização da OTAN, assim como a ideia de uma divisão do trabalho que considere um retorno da OTAN às atribuições tradicionais de defesa coletiva na Europa a par de uma forte e clara assunção de responsabilidade no campo da administração civil e militar das crises pela UE⁷⁶, não levam em conta as capacidades políticas e militares europeias. Basta considerarmos que os Agrupamentos Táticos, mesmo que operacionais desde 2007, nunca mais foram utilizados por conta da falta de uma política por parte dos estados-membros.⁷⁷ Este fato agravou-se pela atual crise econômica, a qual conduziu a UE a um longo período de introversão e os seus membros a concentrarem os esforços nas suas economias, mais do que no reforço da política externa da UE.⁷⁸ Tornar-se-ia assim plausível o cenário sintetizado por Nicole Gnesotto:

In other words, the temptation to 'leave it all to NATO' has therefore once again become the prevailing attitude within the EU. A temptation that is all the stronger now that Obama's victory has ushered in a new American leadership that is intelligent, friendly, even admirable. European defence can certainly progress: but in the shape of a European pillar of NATO, or as a civilian tool for crisis

75 TOJE O., op. cit., p. 66.

76 SILVESTRI S., "The EU, NATO and the Use of Force: A Division of Labour", in A. DE VASCONCELOS (Ed.) *What Do Europeans Want from NATO*. EUISS, Paris 2010, p. 16-18.

77 BARCIKOVSKA A., *EU Battlegroups – Ready to Go?* EUISS Brief Issue 40, November 2013. EU Institute for Security Studies, Paris 2013, p. 1.

78 YOUNGS R., *European Foreign Policy and Economic Crisis: What Impact and How to Respond*. FRIDE Working Paper, Madrid 2011.

management, not necessarily as an instrument that is vital to the political strengthening of the Union itself [NT: Por outras palavras, a tentação do “deixar tudo para a OTAN” voltou, uma vez mais, a ser a atitude predominante no seio da UE. Uma tentação mais forte agora de que a vitória de Obama tenha levado a uma nova liderança Americana que seja inteligente, amigável, até mesmo admirável. A defesa europeia pode certamente progredir: mas na forma de uma coluna europeia da OTAN, ou de uma ferramenta civil para a gestão das crises, não necessariamente enquanto instrumento que seja vital para o reforço político da própria União Europeia].⁷⁹

Conforme o próprio Gnesotto observa, não se pode esquecer, contudo, que a OTAN se caracteriza por uma enorme debilidade. A organização investiu todas as suas energias no Afeganistão, embora ali tenha exposto todos os limites do protagonismo exclusivamente militar; no cenário da crise na Geórgia em 2008, a organização demonstrou não ser o instrumento mais adequado para a gestão das crises, tendo constituído parte do problema, no lugar da solução; em outras regiões do mundo, é considerada como um símbolo e instrumento do imperialismo ocidental; os próprios Estados-Unidos de Obama a consideram, enfim, como apenas um dos seus vetores da política externa. Os Estados-Unidos e os Europeus manifestam igualmente visões divergentes sobre a OTAN. Enquanto que os primeiros consideram que a organização, conforme preconizado na Cúpula de Praga em 2002, deverá seguir as suas prioridades estratégicas e se tornar assim uma aliança global com um raio de ação global, diversos países europeus, principalmente após o colapso no Afeganistão, sustentam que a OTAN deverá voltar a ocupar-se da

⁷⁹ GNESOTTO N., “The EU and NATO: Beyond Appearances”, in Á. De Vasconcelos (ed.) *What Do European Want from NATO?* Report n. 8, EUISS, Paris 2010, p. 9-11.

defesa territorial e em qualquer dos casos das questões relativas ao continente europeu.⁸⁰ Porém, a OTAN idealizada pelos Europeus está destinada a perder relevância para os EUA que começaram já a confiar-se a coalizões de vontades [*“coalitions of the willing”*]. E os limites estruturais da OTAN - juntamente com o declínio do esforço dos EUA em outras partes do mundo, às suas novas prioridades fora da esfera da Europa e à deterioração da situação nas imediações meridionais-tornam fundamental e provável a médio e a longo prazos um reforço da responsabilidade estratégica da UE. No fim das contas, a atual crise da PCSD – como a do processo de integração europeia como um todo - poderá encontrar uma solução e se revelar um parêntesis até mesmo de inclusão. Mesmo que nem o Conselho Europeu sobre a defesa em dezembro de 2013 tenha registrado avanços significativos,⁸¹ é provável que os membros da UE ou pelo menos uma parte deles, com o intuito de cortar as despesas militares, venham a considerar absolutamente racional aglutinar os seus recursos, investindo assim na retomada da PCSD. Quando isto ocorrer, será mais fácil encontrar com a OTAN a divisão clara do trabalho que falta atualmente. Uma divisão do trabalho que vá de encontro às ambições, mas principalmente à capacidade que a Europa deverá ter desenvolvido.

Nesse intervalo de tempo, convirá tanto à UE quanto à OTAN reforçar e ampliar as suas cooperações e remover os obstáculos políticos que nelas se interpõem. E à UE incumbirá, observando as características específicas das duas organizações, tentar “europeizar” a OTAN, o mesmo é dizer, tornar o seu *modus operandi* mais coerente com os seus próprios

80 NATO Prague Summit Declaration by Heads of State and Government, 21 November 2002. O documento de Praga, que contempla a ideia segundo a qual a OTAN deveria “globalizar-se”, havia encontrado o consenso europeu graças a um cenário particular, o qual assegurava uma harmonia que dificilmente se repetirá na Aliança: após o 11 de setembro e no início dos confrontos dos Talibãs no Afeganistão, anterior à invasão do Iraque.

81 CHEVALLARD G., *Un Bilancio del Consiglio Europeo sulla Difesa*. Centro Studi sul Federalismo, Commenti n. 23, 15 janeiro de 2014.

princípios e valores. Por outro lado, como foi oportunamente citado, *“if NATO and the EU are not able to move beyond co-operation on the military aspects of a specific operation or issue to a more rounded and comprehensive partnership, there is the risk that their evolving military capabilities, doctrines and tools increasingly diverge, making it impossible for the two institutions to work together under Berlin Plus”* [NT: Se a UE e a OTAN não conseguirem progredir além da cooperação em aspectos militares de uma operação ou tema específicos para uma parceria mais afinada e mais abrangente, existe o risco de que a evolução das suas capacidades militares, doutrinas e ferramentas venha cada vez mais a divergir, impossibilitando que as duas instituições consigam trabalhar em conjunto amparadas pelo Berlim Plus].⁸² Por outras palavras, ou a OTAN e a UE encontram uma forma de aprofundar e ampliar os seus níveis de cooperação, fato que pelo menos a curto e médio prazo convém a ambos, ou existe a possibilidade que, mesmo em nível de cooperação entre agências [*“inter-agency cooperation”*] os fins então alcançados sofram um retrocesso, com evidentes repercussões sobre a segurança europeia e internacional.

82 CASCONI G., op cit., p. 157.

UM COMPARATIVO ENTRE OS MECANISMOS DE DEFESA E SEGURANÇA NO ÂMBITO DO SISTEMA INTERAMERICANO

FERNANDA SANTOS SCHRAMM

LUCAS CARLOS LIMA

INTRODUÇÃO

As questões de política externa concernentes ao campo dos estudos estratégicos nunca deixaram de ocupar os mais altos patamares das preocupações estatais, uma vez que se referem àquele considerado, de forma consensual pelas diversas teorias, como sendo o principal objetivo dos Estados nacionais: a sobrevivência. Em que pese os assuntos de segurança – nacional e internacional – tenham passado por momentos de maior popularidade e outros de menor ênfase acadêmica, o tema sempre esteve presente na lista de prioridades governamentais, por razões historicamente óbvias e que, embora hoje não constituam uma unanimidade entre os estudiosos das Relações Internacionais, continuam tendo extrema relevância para entender a inserção e movimentação dos Estados no sistema mundial. Em outras palavras, “*Security matters. It is impossible to make sense of world politics without reference to it*”¹.

Entretanto, o tradicional conceito de segurança baseado na perspectiva nacional e estratégico-militar foi gradualmente expandido, também no continente americano, em sintonia com os processos que se desenrolam no plano internacional. Os Estados americanos acabam,

1 Williams, Paul D. *Security Studies an Introduction*. New York: Routledge, 2008, 1.

desenvolvendo uma agenda de segurança comum, que, embora não abarque a totalidade de cada uma das preocupações particulares, acaba incluindo temas extremamente relevantes, a exemplo dos direitos humanos, da defesa da democracia, das preocupações com o terrorismo e o narcotráfico. Por consequência, um sem número de instituições foram desenvolvidas com o intuito de responder multilateralmente às ameaças que assumem um caráter cada vez mais transnacional. Para fins deste trabalho, o Sistema Interamericano deverá ser compreendido como fruto de um processo histórico que se desenrola desde o fim do século XVIII e início do século XIX, com a independência das ex-colônias europeias no continente, mas que apenas alcança uma verdadeira institucionalização a partir do fim da Guerra Fria e o estabelecimento de importantes mecanismos multilaterais. Voltar a análise aos primórdios do processo de integração continental auxilia a entender as motivações e os receios que levam unidades, essencialmente preocupadas com os seus interesses individuais, a engajarem-se em arranjos baseados na cooperação e no multilateralismo.

Os desequilíbrios na balança de poder mundial, as ameaças decorrentes das duas grandes guerras e provenientes da globalização expõem as incapacidades resultantes da atuação unilateral e exigem dos governantes uma mudança de posicionamento. É justamente nesse contexto histórico que se intensifica o movimento de integração no hemisfério ocidental. Incentivados por uma “identidade comum” e pelo surgimento de novas ameaças, os países americanos criam uma série de mecanismos voltados à segurança coletiva, a exemplo da Junta Interamericana de Defesa (JID), do Tratado de Assistência Recíproca (Tiar) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Posteriormente, a eliminação do inimigo comum – consubstanciado na ameaça do comunismo soviético – proporcionou uma maior autonomia às agendas de política externa nacionais, fazendo com que os países voltassem sua

atenção a outros fatores de insegurança, sobretudo aqueles localizados no âmbito doméstico ou regional.

O objetivo do presente estudo consiste em analisar os principais processos históricos que culminaram na criação dos mecanismos de segurança que compõem o Sistema Interamericano, bem como examinar, comparativamente, a possível existência de incoerências estruturais e a forma como estas influenciam a legitimidade, aceitabilidade e eficiência de tais instrumentos.

A Organização dos Estados Americanos (OEA)

O regionalismo no continente americano, interpretado tanto como uma expressão da identidade regional, como uma tentativa de institucionalização dessa identidade², data do movimento das independências, iniciado no fim do século XVIII, com a libertação dos Estados Unidos da América. Já em 1823, o então presidente norte-americano, James Monroe, apresentou um conjunto de ideias que ficaria conhecido como “Doutrina Monroe”³, baseado no lema “a América para os americanos”. Basicamente, a proposta visava garantir a autonomia dos Estados americanos, afastando a incidência de possíveis excursões colonizadoras e o alcance do expansionismo europeu ao continente. A doutrina Monroe foi, assim, evoluindo gradualmente, firmando-se como uma marca da política e, sobretudo, do discurso estadunidense para a região, contribuindo para a institucionalização da identidade regional, por meio de um protótipo do que viria a ser o Sistema Interamericano⁴.

2 Fawcett, Louise. “The origins and development of regional ideas in the Americas”. In *Regionalism and governance in the Americas continental drift*, editado por Louis Fawcett e Mónica Serrano. New York: Palgrave Macmillan, 2005, 27.

3 A doutrina, desenvolvida em 1823 e repetida de forma subsequente pelos governos americanos, expressa a hostilidade frente a qualquer nova tentativa de colonização ou intervenção política pelas potências europeias no hemisfério ocidental. Foi introduzido o significado, posterior, de que os Estados Unidos seriam o único governo autorizado a interferir em qualquer lugar do hemisfério. Hobsbawm, Eric J. *A Era dos Impérios: 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988, 101.

4 Hobsbawm, 1998, 30.

No mesmo contexto histórico, em 1824, o então presidente da Grã-Colômbia⁵, Simón Bolívar, enviou uma carta aos recém-independentes governos latino-americanos convidando-os a participar de uma reunião com o intuito de criar uma “confederação de Estados”, capaz de proteger-se mutuamente de agressões externas e preservar a paz entre os países membros⁶. O Congresso do Panamá terminou em julho de 1826, com a assinatura do Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua entre os Estados participantes, estabelecendo um acordo de defesa mútua e assistência recíproca. Embora nunca tenha entrado em vigor, o documento inaugurou uma postura cooperativa interamericana, constituindo a pedra angular de um sistema que seria gradativamente construído com base em acordos, tratados e instituições multilaterais.

Em dezembro de 1938, em meio a exaltação dos nacionalismos europeus e ante a iminência de um conflito interestatal no “Velho Mundo”, os Estados americanos se reuniram pela oitava vez, desde a instituição das Conferências Internacionais Americanas, em 1889. O encontro resultou na proclamação da “Unidade do Hemisfério Ocidental”, na instituição das “Reuniões de Consultas de Ministros das Relações Exteriores”⁷ com objetivo de traçar estratégias continentais, solidificando a ideia de solidariedade continental em face de intervenções ou ameaças externas⁸. Mais do que nunca, estavam criadas

5 Atualmente Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela.

6 Arrighi, Jean Michel. *OEA, Organização dos Estados Americanos*. Traduzido por Sérgio Bath e editado por Ricardo Seitenfus, Série Entender o Mundo, volume 4. Barueri, SP: Manole. E Sepúlveda, Cesar. 1974, 19. *El sistema interamericano: génesis, integración, decadencia*. 2 ed. México: Editorial Porrúa.

7 O sistema de consultas, desenvolvido na Conferência de Consolidação da Paz, em Buenos Aires, 1936, consiste fundamentalmente, na possibilidade de, ante a iminência de uma intervenção extracontinental, ou qualquer outro evento que se caracterize como urgente para a agenda de segurança dos países, os governos americanos possam consultar-se entre si a respeito das medidas adequadas ao reestabelecimento da paz e a solução pacífica dos conflitos. As reuniões de consulta foram continuamente usadas no âmbito do Sistema de Defesa Interamericano, proporcionando a consolidação de uma série de novos princípios, instituições e mecanismos cooperativos, de acordo com as demandas apresentadas pelos líderes governamentais (Sepúlveda 1974, 30-32).

8 “O Sistema Interamericano”. *Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID)*. Última modificação em 16 setembro, 2013. <http://www.rbjid.com/sistinteramericano1.asp>

as bases necessárias para a formalização da Organização dos Estados Americanos (OEA). Posteriormente, a deflagração da Segunda Guerra Mundial contribuiu para a união de praticamente todo o continente americano em um único mecanismo de segurança mútua, frente a identificação de um inimigo comum.

Somente em 1948, na Nona Conferência Internacional Americana, sucedida em Bogotá, a Organização dos Estados Americanos (OEA) foi oficialmente constituída, com o intuito de viabilizar a segurança coletiva e a resolução de controvérsias com base nos mecanismos de consulta diplomática. A Organização tornou-se, assim, o primeiro organismo regional a cumprir a realização dos princípios contidos nos artigos 51 e 52, do Capítulo VIII, da Carta das Nações Unidas⁹, dispondo que as organizações regionais devem auxiliar o processo de resolução pacífica de conflitos e que o seu papel na imposição da paz está subordinado ao Conselho de Segurança da ONU¹⁰.

O fato é que a Carta da OEA criou um amplo quadro institucional, sistematizando em um só documento as antigas aspirações do Sistema Interamericano – iniciado com as Conferências Internacionais Americanas nos idos de 1889 –, ou seja, a garantia da paz e da segurança continentais. Tendo sido originalmente composta por 21 membros, a Organização expandiu-se ao ponto de todos os Estados americanos – com exceção de Cuba, excluída em 1962 – terem ratificado a Carta¹¹, consolidando-se como o mecanismo multilateral de

9 Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Última modificação em 22 setembro, 2013. http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm.

10 Herz, Mônica. “Does the Organisation of American States matter?”. *Crisis States Working Papers Series* No.2, Regional and Global Axes of Conflict, Working Paper 34 (Abril, 2008): 5, Acesso em 20 setembro, 2013. http://mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/57413/ipublicationdocument_singledocument/df9c52a2-2dc9-4ca6-9a4e-05fa2a399a31/en/WP34.2.pdf.

11 Pagliari, Graciela De Conti. “Segurança hemisférica: uma discussão sobre a validade e atualidade de seus mecanismos institucionais”. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online] vol.

maior abrangência hemisférica. Por óbvio a estrutura da Organização não permaneceu a mesma desde 1948 até os dias atuais.

As mudanças sistêmicas e a incorporação de novas funções aos organismos multilaterais implicaram a realização de quatro reformas na Carta da OEA, chegando ao texto atual, que regula a estrutura da Organização. Há uma importante peculiaridade em relação à estruturação formal da Organização: o fato de a OEA contar com mais de uma carta em vigor. Explica-se: os artigos 140 e 142 da Carta original da Organização preveem que as reformas, embora tornem-se vigentes com a ratificação de dois terços dos Estados membros, apenas se fazem obrigatórias aos Estados que completarem o processo de ratificação. A opção pode ter sido bem intencionada, no sentido de impedir que os países optassem pela deserção em face de uma reforma que não lhes agradasse. Entretanto, na prática, o que se tem é uma “mesma Organização regida por diferentes Cartas constitutivas, conforme o Estado membro e de acordo com as obrigações que este tenha ou não aceite”¹². Tal característica, por si só, dificulta a consolidação de um único mecanismo de segurança, obstando a padronização dos procedimentos de tomada de decisão e a convergência das expectativas do Estados membros.

Todavia, a maior parte dos princípios manteve-se intacta – ainda que restrita ao âmbito formal – desde a criação da instituição até os dias atuais. De forma bastante resumida pode-se dizer que o processo de tomada de decisões da OEA se estrutura em torno de um conceito básico das Relações Internacionais: soberania. Isso porque a instituição adota o princípio do *one country, one vote*¹³, enfatizando a isonomia entre os Estados, sobretudo ao eliminar a prerrogativa do poder de veto

49, n.1 (2006): 29, Acesso em 22 setembro, 2013. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292006000100002&script=sci_arttext.

12 Arrighi 2004, 23.

13 Arrighi 2004, 23.

que, em outros casos¹⁴, vai de encontro à igualdade proclamada pelas instituições. A Assembleia Geral – composta por delegações enviadas pelos países membros – em reuniões anuais, decide sobre as políticas da Organização, as funções e estruturas dos diferentes órgãos e elabora recomendações aos Estados americanos, levando em consideração a opinião expressa por cada um dos membros presentes. Nesse sentido, pode-se concluir que a OEA e o Tiar funcionam – ou pelo menos, deveriam funcionar – como os pilares da segurança hemisférica. A JID, por sua vez, atua como órgão consultivo da Organização, desenvolvendo estudos nas áreas de defesa e segurança com o intento de facilitar a adoção de posturas comuns dentre os países membros.

Ocorre que, em harmonia com o movimento que se desenvolveu no âmbito mundial, o hemisfério americano vivenciou uma ampliação do conceito tradicional de segurança, para abarcar as “novas ameaças”, especialmente aquelas provocadas por atores não estatais. Por consequência, a nova configuração das relações de segurança desencadeou um processo de reestruturação da agenda de segurança também na esfera regional¹⁵. Sobretudo com o fim da Guerra Fria, a região perde a referência do “inimigo externo comunista” como elemento de coesão e o arrefecimento da bipolaridade sistêmica ocasiona a pulverização do compartilhamento das percepções acerca das ameaças. Atentos ao alargamento do conceito e à fragmentação das percepções particulares relativas à segurança de cada país, os países no âmbito da OEA promoveram uma série de discussões com o intento de promover a readequação da instituição.

14 O Conselho de Segurança da ONU é um claro exemplo de um mecanismo institucional que se pretende igualitário mas que, na prática, reproduz as assimetrias existentes entre os países.

15 Pagliari, Graciela De Conti. “Segurança regional e política externa brasileira: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006”. Tese (doutorado), Universidade Federal de Brasília (Unb), Instituto de Relações Internacionais, 2009, 92.

Por fim, é importante mencionar a implementação das Conferências Ministeriais de Defesa das Américas (CMDAs) no âmbito da OEA, uma iniciativa norte-americana proposta na I Cúpula das Américas, com o intuito de “garantir, defender e solidificar os princípios democráticos na região”¹⁶. A importância das CMDAs intensifica-se ao mesmo passo em que as ameaças transnacionais e a guerra ao terror expõem a necessidade de implementar um sistema decisório coletivo, capaz de garantir a maximização dos interesses nacionais, sobretudo daqueles voltados à sobrevivência,

Em suma, as CMDAs reafirmam a soberania dos Estados nacionais e funcionam, ainda hoje, como espaços de debate e aperfeiçoamento da cooperação, voltados para a promoção do “conhecimento recíproco e o intercâmbio de ideias no campo da defesa e da segurança”, por meio da “adoção de novas medidas de confiança e segurança que mantenham a paz e fomentem níveis crescentes de cooperação e transparência nos assuntos de segurança e defesa hemisférica” (OEA, 2000)¹⁷.

A percepção das mudanças oriundas da intensificação do fenômeno da globalização foi expressamente assumida pela OEA na Conferência Especial de Segurança de 2003, onde adotou-se o conceito de segurança multidimensional¹⁸, abraçando as “antigas” e

16 Oliveira, Ana Paula Lage de. “A segurança através do espelho convexo das Américas: percepções, imagens e interesses na conformação de uma identidade sul-americana”. Dissertação (mestrado), São Paulo: Programa San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), 2012, 68.

17 “Declaração de Manaus”. *IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas*, Manaus, 16-21 outubro, 2000. Conselho Permanente da OEA / Comitê de Segurança Hemisférica. Última modificação em 22 setembro, 2013. <http://www.oas.org/csh/portuguese/docminist00.asp>.

18 Na lista dos “enfoques compartilhados e valores comuns” da OEA, disposta no projeto elaborado por ocasião do referido encontro, constam os seguintes propósitos: “Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional”. (OEA, 2003).

“novas” ameaças à segurança internacional. Os atentados terroristas de 11 de setembro parecem ter não só chamado a atenção para a imprescindibilidade de um mecanismo efetivamente multilateral como meio de resposta às instabilidades transnacionais, mas, sobretudo, para a impossibilidade de erradicar a tradicional abordagem da segurança, centralizada nas questões territoriais e na ameaça por meio da força. Por esse motivo, a mudança advinda dos ataques terroristas apresentou um desafio tanto à abordagem clássica da segurança nacional – uma vez que deslocou o foco das ameaças das relações internacionais para as interações entre Estados e atores não estatais –, bem como aos defensores da ampliação do conceito, visto que traz a violência política de volta para o centro das questões de segurança¹⁹.

Apesar da ampliação do conceito de segurança, o que se observa, no âmbito da OEA, incluindo nesta visão os seus mecanismos multilaterais – JID, Tiar e CMDAs– é uma obsolescência da estrutura operacional deste sistema. A despeito dos inúmeros apontamentos acerca da necessidade de modernização da Organização, não houve, efetivamente, a adoção de um plano cooperativo²⁰. Em verdade, a partir das décadas de 1970 e 1980 a OEA diminuiu consideravelmente a sua atuação na esfera de segurança, tendo restringido o seu papel às medidas de construção de confiança recíproca, mas permanecendo como uma alternativa de diálogo acerca das questões fronteiriças e como um fórum de resolução pacífica de controvérsias. Pode-se dizer que a Organização expandiu o seu campo de atuação sem, entretanto, intensificar ou robustecer a sua eficácia nos assuntos tradicionais.

Nesse sentido, as causas do atual enfraquecimento da OEA, podem ser sistematizadas em torno de duas questões principais: (i) a incapacidade da instituição em atenuar as profundas assimetrias

19 Buzan, Barry e Lene Hansen. 2009, 227. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.

20 Pagliari 2009, 97.

regionais; e (ii) as acusações de que a organização constitui muito mais um instrumento da hegemonia americana, do que um efetivo mecanismo de atuação multilateral²¹. Por consequência, persiste um desejo coletivo de redefinir o papel da Organização, que pode ser observado não só pelos debates acerca do conceito de segurança mas, também, no clamor por uma maior transparência na gestão de recursos militares, na supervalorização da proteção à democracia e na ênfase dada às necessidades especiais dos pequenos Estados²². O foco da Organização parece recair sobre as medidas de construção de confiança e segurança mútua²³, optando pelo exercício de diplomacia preventiva.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA (JID)

A Terceira Reunião de Consultas de Ministros das Relações Exteriores, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1942, em decorrência do ataque japonês à Pearl Harbor, culminou na criação da Junta Interamericana de Defesa (JID), com o propósito de estudar e preparar gradualmente os Estados americanos para a adequada defesa do continente²⁴. Os governantes, preocupados com a desenfreada expansão territorial implementada pelo Terceiro Reich e ante a possibilidade

21 Santos, Norma Breda dos. “Cinquenta anos de OEA: o que comemorar?”. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online] vol. 41, n.2 (1998): 159-160, Acesso em 09 outubro, 2013. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a09.pdf>.

22 Herz, 2008, 16.

23 Dentre os mecanismos de construção da confiança e segurança recíproca estabelecidos no âmbito da OEA, ressalta-se a notificação prévia sobre os exercícios militares, a troca de informações sobre as políticas de defesa nacional, a permissão de observadores estrangeiros nos exercícios militares nacionais, a cooperação transfronteiriça, o intercâmbio de informações sobre as forças armadas nacionais, a maior transparência em relação aos gastos militares, entre outros. (Herz, 2008, 18). Também nesse sentido: “as medidas de fortalecimento da confiança permitem que o dilema de segurança seja mitigado e que seja reduzida a possibilidade da resposta automática ser a escalada do uso da força. Assim também possibilitam a comunicação e, por isso, a transparência e maior previsibilidade das ações dos atores envolvidos” (Pagliari, 2009, 94).

24 Sepúlveda, 1974, 52.

de alastramento desta política para o além-mar, principalmente em relação às antigas colônias alemãs na América, passaram a enfatizar temas incipientes desde o movimento bolivariano, como a segurança coletiva, a assistência recíproca e a solidariedade americana. Resta evidente a ideologia predominante à época, consubstanciada na necessidade de cooperação hemisférica, expressa em ocasião da Segunda Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, no ano de 1940, onde, por meio da Declaração XV, reiterou-se a crença em um sistema de "Assistência Recíproca e Cooperação Defensiva das Nações Americanas". O mecanismo funcionaria por meio de um procedimento de consulta entre os Estados baseado na ideia de que "um atentado de um Estado não americano contra a integridade ou inviolabilidade do território, soberania ou independência política de um Estado americano seria considerado como um ato de agressão contra todos"²⁵. Com o mesmo intuito, em 1962, foi criado – já no âmbito da JID – o Colégio Interamericano de Defesa (CID), destinado à preparação de funcionários militares e civis "para ocuparem cargos de responsabilidade no hemisfério. Assim, estavam consolidados – tendo em vista à prévia vigência do Tiar e existência da OEA – os mecanismos de segurança coletiva do sistema interamericano"²⁶.

As relações da JID com a OEA desenvolveram-se, por muito tempo, de forma bastante ambígua, em meio a pressões daqueles que pretendiam fazer dela um efetivo mecanismo de defesa coletiva e

25 "La Organización de los Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa". *Consejo Permanente de la OEA / Comité de Seguridad Hemisférica* 264 (29 Fevereiro 2000), Última modificação em 15 junho, 2013. <http://www.oas.org/csh/spanish/ncsdoc%20OEA%20y%20JID.asp>. A Declaração afirmava, ainda, que as Repúblicas do Continente se autoproclamam solidárias, até o ponto de que qualquer ameaça ou ataque a alguma delas constitui um ataque ou ameaça para todas. Que é indispensável a existência de um organismo militar permanente que estude e resolva os problemas que afetem o Hemisfério Ocidental. Que a Junta Interamericana de Defesa provou ser um organismo para o intercâmbio de pontos de vista, estudos de problemas e formulação de recomendações referentes à defesa do hemisfério, para fomentar uma estreita colaboração entre as forças militares, navais e aéreas das Repúblicas Americanas.

26 Pagliari, 2006, 30.

daqueles satisfeitos com a atuação da instituição restrita à promoção do debate e fortalecimento das medidas de confiança. Foi em meio a essa discussão que, em junho de 1945, elaborou-se um projeto para a criação de um organismo de defesa permanente, ou melhor, um “Conselho Militar Interamericano de Defesa”, conforme mencionado pela Resolução XVIII, da Ata de Chapultepec²⁷. Entretanto, a pretensão encontrou forte oposição interna sob a alegação de que a presença de um corpo militar permanente dentro do sistema interamericano seria contrária aos princípios pacíficos defendidos pela instituição. Assim, a atuação da Junta Interamericana de Defesa restringiu-se ao exercício consultivo e de assessoramento técnico militar, de caráter exclusivamente recomendatório e não operacional, voltado para a legítima defesa coletiva.

A discussão foi retomada em 2003, às vésperas da Conferência Especial de Segurança da OEA, pelas delegações de Estados Unidos e Canadá. Ambos os países intentavam expandir as atividades da Junta em direção ao campo da segurança, transformando-a em uma espécie de “braço armado” do mecanismo de segurança hemisférica²⁸. Mais uma vez a proposta foi refutada, corroborando a tese de que quando se trata da segurança nacional os países são extremamente relutantes em abdicar das suas Forças Armadas e confiar a sua sobrevivência à um organismo supranacional. O entendimento dos países contrários à sugestão é o de que “os Estados precisam manter forças internas para ter capacidade de sobreviver como unidades soberanas independentes”²⁹.

27 “O Sistema Interamericano”. *Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (RBJID)*. Última modificação em 16 setembro, 2013. <http://www.rbjid.com/sistinteramericano1.asp>.

28 Amorim, Celso L. N. “O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança”. In *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*, organizado por J.R. de Almeida Pinto, A. J. Ramalho da Rocha e R. Doring Pinho da Silva, Volume 1 série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004: 148. Acesso em 20 setembro, 2013. <http://www.defesa.gov.br/arquivos/colecao/reflexao.pdf>.

29 Pagliari, 2006, 39.

Em outras palavras, os Estados estariam dispostos a cooperar impulsionados pela perseguição dos interesses nacionais – no caso a sobrevivência– mas não a abrir mão da sua soberania e dos meios de autodefesa – que garantissem a segurança estatal independentemente dos mecanismos de cooperação –, justamente como lecionam as vertentes mais recentes da teoria realista. Mesmo porque, os temas atinentes à sobrevivência estatal demandam respostas rápidas, muitas vezes inviáveis no âmbito de uma Organização internacional, que exigiria tempo e disposição dos países para chegar a um consenso. Caso se procedesse a substituição das Forças Armadas nacionais, por um órgão militar coletivo – desconsiderando as possibilidades de manipulação política do mesmo – provavelmente as respostas às ameaças seriam mais justas e democráticas, tendo em vista a efetiva participação de todos os Estados envolvidos, embora menos eficazes.

Apesar dos pontuais anseios em relação à militarização da JID, percebe-se que o posicionamento da grande maioria dos países americanos marcha em sentido contrário, questionando, inclusive, a legitimidade de um organismo essencialmente militar em um cenário de ameaças multidisciplinares, paz democrática e confiança recíproca. Ainda nesse sentido, em uma nova tentativa de limitar a atuação militarizada, a OEA desenvolveu mecanismos internos voltados às questões de defesa, a exemplo da Comissão de Segurança Hemisférica do Conselho Permanente, na década de 1990 e da Secretaria de Segurança Multidimensional, em 2005. Apenas em 2006³⁰, em uma tentativa de readequação, o Estatuto da JID passou por uma reformulação, que reconheceu a instituição como parte da OEA,

30 A JID passou a fazer oficialmente parte da estrutura da OEA, em 15 de março de 2006, de acordo com a Resolução 1 da Assembleia Geral da OEA (XXXII – E/06), “RESOLVE: Estabelecer a Junta Interamericana de Defesa (JID) como uma ‘entidade’ da Organização em conformidade com o artigo 53 da Carta da OEA [...]”. “Estatuto da Junta Interamericana de Defesa”. *Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos*, 15 Março, 2006. Última modificação em 22 setembro, 2013. <http://www.oas.org/council/pr/AG/Documentos/AGE1-3206%20portugues.doc>.

submetendo as forças armadas a uma fiscalização civil, enfatizando o seu caráter não operacional e atribuindo-lhe novas funções, em decorrência da ampliação da agenda de segurança. Tais atribuições referem-se ao fomento das medidas de confiança recíproca por meio de uma maior transparência em relação às estruturas militares nacionais; ao desenvolvimento de programas regionais de educação voltados para a segurança; ao gerenciamento, proteção e destruição dos estoques de armas; e à assistência humanitária em caso de desastres ambientais³¹. Atualmente, a Junta é composta de militares e civis, organizados em uma Secretaria, voltada às questões administrativas, em um Colégio Interamericano de Defesa, e no Conselho de Delegados, sendo este responsável não só por traçar as diretrizes da Organização, mas por proporcionar o diálogo entre ela, os Ministérios de Defesa e as representações diplomáticas na OEA.

A instituição atua hoje como parte do mecanismo multilateral de segurança hemisférica e, ainda que não tenha sido expressamente incorporada na Carta da Organização ou no TIAR, tem como função prestar à OEA e aos Estados membros serviços de assessoramento técnico, consultivo e de educação sobre assuntos militares e de defesa no hemisfério, além de contribuir para o cumprimento da Carta da OEA. Pode-se afirmar, portanto, que a principal contribuição da Junta concentra-se no exercício da diplomacia preventiva, essencial à segurança hemisférica, mas pouco útil à defesa coletiva do continente.

TRATADO INTERAMERICANO DE ASSISTÊNCIA RECÍPROCA (TIAR)

A assinatura do Tiar correlaciona-se tanto aos desafios de segurança, exógenos ao continente – a exemplo da Segunda Guerra

31 “Proyecto de Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa”. Consejo Permanente de la OEA / Comité de Seguridad Hemisférica 742 (23 Fevereiro 2006), Última modificação em 22 setembro, 2013. <http://www.oas.org/csh/spanish/JIDdocumentos.asp>.

Mundial –, como às disputas territoriais internas³². Visando amenizar ambas instabilidades, o tratado carrega dois grandes propósitos que podem ser sistematizados da seguinte forma: (i) estabelecer uma frente comum de assistência militar multilateral contra ameaças externas; e (ii) manter a paz e a segurança regionais, regulando os mecanismos de solução pacífica de conflitos³³. Além das tradicionais preocupações com a segurança internacional, o contexto histórico de instituição do Tiar se distinguia pela pulverização das alianças de guerra e pelo medo compartilhado do expansionismo do comunismo soviético, impulsionando a criação de um verdadeiro pacto de segurança e defesa coletiva como uma alternativa aos acordos bilaterais internos e externos³⁴.

O Tiar – também conhecido como Tratado do Rio – foi desenhado e assinado na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança, em 1947 na cidade do Rio de Janeiro. Incorporando muitas das normas anteriormente estabelecidas, tais como a condenação formal de guerra ou do uso da força contra outro Estado soberano, a não-intervenção e a solidariedade continental, o tratado foi pensado com o intuito de estabelecer um sistema de *“assistencia recíproca en caso de ataque armado, para dar forma permanente a los principios contenidos en la Acta de Chapultepec”*³⁵.

Dentre as principais incoerências contidas no tratado e que prejudicam a sua efetiva aplicação, reside a problemática não diferenciação entre os conceitos de segurança e defesa coletiva. Não se discutiu, na Conferência do Rio, quais as consequências políticas e

32 Conforme explica Jean Arrighi, o TIAR “prevê três hipóteses para a sua aplicação: duas quando o conflito é com Estados não-americanos; uma quando se tratar de conflito entre Estados americanos” (Arrighi, 2004, 62). As duas primeiras hipóteses, relacionadas à uma ameaça exógena, estão previstas nos artigos 3º e 6º do texto do tratado, enquanto a determinação sobre a resolução pacífica de conflitos dentro do continente está regulada no artigo 7º.

33 Shaw, Carolyn M. 2004, 54. *Cooperation, Conflict and Consensus in the Organization of American States*. New York: Palgrave Macmillan.

34 Pagliari, 2006, 29.

35 Sepúlveda, 1974, 32.

os verdadeiros interesses por detrás da euforia generalizada, de modo que enquanto alguns Estados entusiasmavam-se com a instituição de um mecanismo de defesa coletiva, outros viam o TIAR como o instrumento capaz de garantir a segurança coletiva. O fato é que defesa e segurança foram, e muitas vezes ainda o são, tratados como sinônimos, especialmente nos discursos políticos, o que prejudica tanto a identificação quanto a distinção entre intenções governamentais. Isso porque a ideia de defesa – ainda que coletiva – corresponde aos recursos e meios empregados por um Estado, ou grupo de Estados, ao retaliar ou tentar prevenir uma agressão. A segurança coletiva, por sua vez, consiste em um mecanismo muito mais complexo, exigindo o estabelecimento de medidas coercitivas, centralizadas, capazes de garantir a segurança de todos os membros, independentemente de uma ameaça de ataque externo. Essa imprecisão, ainda hoje, suscita dúvidas quanto à verdadeira finalidade do Tiar e, conseqüentemente, acerca da sua eficiência, uma vez que nem os próprios países sabem ao certo com quais princípios estão comprometidos.

Outras duas falhas podem ser interpretadas como comprometedoras do bom funcionamento do tratado: o caráter excessivamente aberto de muitos dos conceitos chaves que regem a aplicação do mecanismo – a exemplo da própria noção de segurança e ameaça – e, sobretudo, a assombrosa assimetria existente entre a potência militar estadunidense e os outros vinte países signatários do tratado. Primeiro, o fato de o tratado conferir aos Estados a competência para interpretar a existência ou não de uma agressão, proporciona a existência de inúmeras e conflitantes avaliações, dificultando o alcance de um consenso capaz de implementar a atuação coordenada. Em segundo lugar, mesmo que se decidisse pela aplicação de qualquer tipo de ação sancionatória ou coercitiva ao governo norte-americano, esta nasceria, por si só, fadada ao fracasso.

Não bastasse, a despeito das sanções previstas no artigo 8º do Tiar que, em tese, constituem medidas à disposição do Órgão de Consulta – atualmente o Conselho Permanente da OEA – e que incluem o rompimento das relações diplomáticas e consulares, a interrupção parcial ou total das relações econômicas e, por fim, o emprego da força³⁶, não se pode perder de vista o disposto no artigo 53 da Carta das Nações Unidas que determina que “nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança”³⁷. Ou seja, qualquer atuação do mecanismo de defesa coletiva fica condicionada à autorização prévia da Organização internacional que, por sua vez, deve levar em conta as opiniões de muitos países não afetados pela ameaça em questão. Esses foram apenas alguns dos motivos que fizeram com que o tratado tenha sido circunscrito ao campo formal, funcionando mais como um mecanismo de dissolução pacífica dos conflitos do que efetivamente para dissuadir ou refutar ameaças externas³⁸.

Por fim, dois episódios são de extrema relevância para entender o visível descrédito que os países nutrem pelo Tiar. Ambos referem-se a invocações relativas a ameaças exógenas, sendo que em todas as outras vezes o mecanismo foi utilizado para dirimir controvérsias entre Estados americanos. O primeiro caso corresponde à Guerra das Malvinas, em 1982, quando tropas argentinas desembarcaram no arquipélago ocupado pelos ingleses, a despeito de ter sido afirmada, em 1976 pela Comissão Jurídica Interamericana, a soberania Argentina

36 Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Última modificação em 22 setembro, 2013. <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.

37 Arrighi, 2004, 63.

38 Segundo Pagliari, “Ao longo do período de sua vigência, o mesmo foi invocado dezenove vezes, a maioria delas para casos na América Central e Caribe. Porém, foi aplicado efetivamente em oito ocasiões, sendo que muitas outras intervenções ocorreram na América Latina no decorrer deste período, sem que, no entanto, se efetivassem sob o seu amparo” (Pagliari, 2006, 29).

sobre as ilhas³⁹. Como resposta, a Grã-Bretanha enviou tropas à região, alegando o exercício do direito de legítima defesa. A Argentina, por sua vez, invocou a aplicação do Tiar, convocando a 20ª Reunião do Órgão de Consulta. No entanto, o baixo grau de institucionalização, no sentido de garantir uma postura comum impediu a atuação do Órgão de Consulta. Os Estados Unidos, principais defensores do tratado, abstiveram-se de apoiar a Argentina, mesmo tendo o país latino-americano solicitado a aplicação do mecanismo de defesa coletiva. Na mesma ocasião, o Brasil reconheceu formalmente o direito argentino sobre o território, mas condenou o uso da força, em uma postura que ficou conhecida como “neutralidade amiga”⁴⁰. O pretense apoio brasileiro, sequer mencionou a utilização dos mecanismos de segurança coletiva, o que também não foi feito por nenhum outro país do continente. O evento comprometeu a credibilidade não só do tratado, mas de todo o sistema interamericano de defesa, sobretudo porque a sua atual estruturação não é capaz de amenizar as disparidades entre as posturas dos países membros, dificultando a construção de uma identidade comum⁴¹.

Posteriormente, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o governo brasileiro invocou o tratado, ainda no mês de setembro daquele ano, em discurso proferido pelo então Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, por ocasião da XXIV Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores no âmbito da OEA⁴². Contudo, apesar de aprovada uma Resolução anunciando

39 Arrighi, 2004, 71.

40 Franco, Geisa Cunha. 2009, 212. *Opinião Pública e Política Externa na abertura democrática brasileira: o debate na imprensa durante o governo Figueiredo (1979-1985)*. Curitiba: Juruá.

41 Pagliari, 2009, 74.

42 Em seu discurso Lafer afirmou que “Estamos todos confrontados com uma ameaça direta à segurança hemisférica. Não se trata apenas de externar condolências ou oferecer palavras de consolo a um país amigo por eventos trágicos. Os Estados Unidos da América não foram os únicos a sofrer com os ataques terroristas do dia 11 de setembro. Todos nos sentimos atacados.[...]Com amplo respaldo dos demais Estados-partes, meu país, o Brasil, tomou a iniciativa de invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca porque a excepcional gravidade dos ataques, e a discussão de seus desdobramentos, justificam o recurso ao nosso mecanismo hemisférico de segurança coletiva”. Discurso do Ministro das

que os ataques perpetrados contra os Estados Unidos consistiam em ataques à todos os Estados americanos, os países latino-americanos não se lançaram de forma efetiva contra a “Guerra ao Terror”⁴³. A reafirmação da solidariedade continental, expressamente proclamada pela OEA, parece ter sido mais um instrumento de retórica que, embora demonstre a possibilidade de formação de uma frente hemisférica, enfatiza, igualmente, a ausência de mecanismos comuns eficazes contra as chamadas “novas ameaças”, a exemplo do terrorismo⁴⁴. Por consequência, pode-se dizer que o mecanismo proposto pelo Tiar, embora vigente, teoricamente como um instrumento multilateral à disposição dos países americanos, tem pouca ou nenhuma utilidade prática às questões efetivamente relacionadas à segurança e à defesa regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se percebe ao analisar os mecanismos de segurança no cerne do Sistema Interamericano, é a coexistência de uma série de instrumentos impulsionados por percepções semelhantes, mas com múltiplos propósitos o que faz com que, na maioria das vezes, sobreponham-se e raramente se complementem. Toma-se como exemplo a JID, criada em 1942, na iminência de uma Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de proporcionar um sistema de defesa coletiva de abrangência hemisférica e que, desde a criação da OEA, em 1948, até muito recentemente, manteve um relacionamento institucional obscuro com a mesma. Por mais de meio século os líderes militares

Relações Exteriores, Celso Lafer, na XXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos para a Aplicação do TIAR. Washington, 21 setembro, 2001. Última modificação em 13 outubro, 2013, <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2001/09/21/0167786427365-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-celso>.

43 Arrighi, 2004, 73.

44 Pagliari, 2009, 136.

mantiveram a Junta afastada da subordinação aos órgãos políticos da OEA e das delegações diplomáticas de seus próprios países, buscando uma autonomia que se demonstrou inviável, sobretudo no pós-Guerra Fria. Em contrapartida, a Organização restringiu o âmbito de atuação da Junta, por receio que um desempenho essencialmente militar menosprezasse os esforços em prol da cooperação baseada no diálogo e na construção da confiança recíproca. Mesmo após a sua incorporação à estrutura organizacional da OEA, houve muita preocupação em enfatizar a não operacionalidade da Junta e a sua sujeição às autoridades civis.

A reforma de 2006 expressa a percepção de que as questões de defesa e segurança hemisférica não mais restringem-se ao domínio exclusivo das forças armadas. Como consequência, o horizonte de possibilidades da JID restringiu-se consideravelmente, também em decorrência do receio histórico em relação as forças militares que marca, sobretudo, os países latino americanos. Embora a JID seja efetivamente usada como fórum de debate e compartilhamento de informações, é difícil afirmar que o Sistema Interamericano estaria menos seguro sem ela, especialmente porque a própria OEA reúne mecanismos multilaterais voltados para este mesmo fim. O papel da Junta parece ter se restringido à prestação de assessoria técnica e consultiva em questões militares e de defesa e, mesmo nesse aspecto, a instituição pode contribuir consideravelmente com a segurança hemisférica, por ser o único fórum no qual os militares dos diversos países-membros podem trabalhar contínua e conjuntamente. É preciso, entretanto, pôr em prática as novas funções atribuídas à JID pela reforma de 2006, especialmente aquelas relacionadas ao estudo técnico, ao compartilhamento de experiências e aprimoramento das respostas a serem fornecidas às “novas ameaças”.

Quanto ao Tiar, a análise do seu histórico de aplicação expõe a

já conhecida disparidade entre os interesses dos Estados americanos. O tratado, que pretende reunir em um único bloco países com capacidades e interesses extremamente assimétricas em termos de poder tecnológico, militar e econômico, em prol da assistência mútua e defesa recíproca, e que, sobretudo, confere aos Estados a prerrogativa de permanecerem inertes ante a sua invocação, serve apenas para facilitar a cooperação que, entretanto, não estaria inviabilizada ante a sua inexistência. Isto é, nos casos de agressão externa em que os países se sentissem impulsionados a defender-se mutuamente, não estariam impedidos de fazê-lo, mesmo na ausência do Tiar.

Em relação ao Sistema Interamericano, de um modo geral, se a relutância em entregar-se a arranjos cooperativos é inerente aos temas relativos à segurança e defesa, essa aversão se agrava quando os riscos da deserção de um dos membros são somados a uma capacidade bélica extremamente superior às demais. No âmbito da OEA, praticamente nenhuma medida sancionatória pode ser implementada contra os Estados Unidos, ou mesmo contra outro país sem a anuência deste. Essa assimetria acarretou em um descrédito por parte dos países e em um conseqüente prejuízo à legitimidade do mecanismo hemisférico. Embora não refutem as iniciativas multilaterais, os países dispõem-se a cooperar apenas na medida em que essa cooperação seja benéfica e não comprometa a sua independência em face dos demais. E, em se tratando de uma organização que poucas vezes conseguiu ultrapassar o campo da retórica e alcançar a prática, muitos atores optam por mecanismos bilaterais, mais eficientes e menos burocratizados.

Em que pese a persistência de inúmeras suspeitas entre os países membros, a organização não perdeu a sua relevância, como se depreende da grande presença registrada na 43ª Assembleia Geral, ocorrida em junho deste ano, com o tema: “Por uma política integral face ao problema

mundial das drogas nas Américas”⁴⁵. Na reunião estiveram presentes representantes dos 35 países membros da organização e, embora se tenham discutido questões polêmicas tal como criminalização do uso de drogas, os líderes políticos reafirmaram a necessidade de garantir um “enfoque integral, fortalecido, equilibrado e multidisciplinar” desta que constitui uma ameaça à segurança nacional de todos os países da região. Se por um lado as constantes desconfianças e os diferentes níveis de percepção das ameaças intensificam o receio decorrente da disparidade em termos de poder, por outro o incentivo às medidas de confiança recíproca – sobretudo por meio da JID e do CID –, traduzem uma tentativa conjunta de reduzir as incertezas e aumentar as possibilidades de cooperação.

45 “Declaração de Antigua Guatemala “Por uma Política Integral Frente ao Problema Mundial das Drogas nas Américas”. *Organização dos Estados Americanos*, 06 junho, 2013. Última modificação em 07 outubro, 2013. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=PG-010.

AÇÕES INTERAGÊNCIAS E OS PROJETOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO: UMA ANÁLISE DO SISTEMA PROTEGER E DO SISTEMA DE MONITORAMENTO DAS FRONTEIRAS TERRESTRES (SISFRON)¹

DEYWISSON RONALDO OLIVEIRA DE SOUZA² (UFPE)

STEPHANIE QUEIROZ GARCIA³ (UFPE)

INTRODUÇÃO

Em meio ao debate que se levanta sobre as capacidades de defesa do país e frente a sua atuação cada vez mais proeminente nas relações internacionais, a cooperação interagência surge como desafio para as políticas públicas de defesa nacional. Dada a complexidade dos problemas que habitam a agenda de defesa e as suas múltiplas estruturas de causalidade⁴, há quase sempre um grande número de atores com competências similares ou concorrentes para tratar os mesmos temas.

A elaboração de estratégias de ação mais eficientes passa necessariamente pela harmonização dos interesses conflitantes existentes nas várias instâncias governamentais que atuam direta ou indiretamente na arena da política a ser enfrentada. Sabendo que as operações interagências são estratégias conjuntas por meio das

1 Artigo primeiramente apresentado no 3º Congresso de Ciências Militares do Exército Brasileiro, agosto de 2013, na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME.

2 Doutorando, Mestre e Bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco.

3 Doutoranda e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e bolsista FACEPE. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba e em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa.

4 RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?. *Brazilian Journal of International Relations*, São Paulo, v. 1, n.1, p. 7-37, 2012.

quais diversas instâncias com escopo de ação e corpos burocráticos diferentes propõem ações compartilhadas para solucionar problemas de arenas híbridas, passamos a questionar o que tem sido feito para amenizar esse problema.

O Exército Brasileiro recentemente lançou seis Projetos Estratégicos (PEE) que visam capacitar operacionalmente e tecnologicamente o país em razão das novas exigências e face a demandas nacionais⁵. Entre esses projetos está o Sistema Integrado de Proteção das Estruturas Estratégicas Terrestres, ou Proteger, como é mais conhecido. Seu objetivo é a promoção de estratégias e ações de proteção das estruturas estratégicas terrestres (EETer), tais como hidroelétricas, gasodutos, redes de abastecimento de água, etc., e da população em ocasiões de grandes eventos.

No mesmo sentido, percebendo a importância das fronteiras para o projeto brasileiro de defesa, tem-se o projeto complementar ao Proteger, cujo espectro de atuação reside no monitoramento da faixa transfronteiriça por meio do Sistema de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (Sisfron). O projeto Sisfron objetiva essencialmente fortalecer a presença do Estado na região de fronteira e incrementar a capacidade de monitoramento de áreas chaves para Defesa Nacional.

O grande desafio do Exército como órgão gerenciador desses programas vai ser elaborar projetos conjuntos com outros órgãos e permitir a construção de visões integradas para tratar dos temas a que se propõem. Para enfrentar esse desafio certamente esses projetos devem passar por etapas que vão da identificação dos problemas a serem enfrentados, a harmonização das culturas burocráticas dos diversos órgãos ligados ao problema até a concretização de estratégias cooperativas em ações específicas para atingir tais problemas.

5 EXÉRCITO BRASILEIRO. Projetos Estratégicos do Exército Brasileiro. *Military Review*. Jan/Fev. 2013

O escopo deste *paper* está fundamentado na atuação do Exército Brasileiro dentro do contexto do Sistema Proteger e do Sisfron, a compreensão da cooperação interagência que perpassa todo o processo e se tornou elemento fundamental para que fosse possível a análise da questão, seja no que se refere ao esforço inicial de integração entre as instituições envolvidas, seja nos desafios a serem enfrentados por esse modelo de ação.

Esse trabalho aborda então as operações interagências como políticas com estratégias cooperativas de políticas na agenda de defesa nacional, e mostra como o Sistema Proteger pretende, por meio de estratégias de cooperação interagência, desenvolver ações específicas para promover a defesa das EETer e da população em grandes eventos. No final do trabalho mostramos como a criação da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (Sesge) consegue passar por todas as etapas de uma política com caráter interagência e criar um *output*, uma resposta que interfere no problema presente na agenda da política de defesa. Assim como a implementação do Sisfron pode evidenciar aspectos importantes no que se refere ao processo de monitoramento e fiscalização das vias transfronteiriças através de uma coordenação interagência.

DEFININDO OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

Certamente não haveria melhor iniciativa para começar a abordar o tema aqui proposto do que a conceituação do que são as operações interagências. A palavra interagência não é da linguagem comum dos brasileiros, nem mesmo é tão comum entre acadêmicos e *policy makers*. Sua popularização no mundo é recente, e se intensificou, sobretudo depois da década de 1980, quando passou a ser mais utilizada nos Estados Unidos e Reino Unido. Em se tratando de Brasil raramente ela era utilizada, e o próprio termo agência, como hoje se conhece, um

órgão governamental dotado de funções e um plano estratégico de ação, apenas foi formalmente instaurado em 1998, por meio da lei 9.649⁶. Dessa maneira, o termo interagência, e a sua consequente expressão “cooperação interagência”, ainda mais recente.

Entretanto, é importante também salientar que a relação entre as agências no âmbito da gestão pública brasileira sempre ocorreu, em certa medida, através de interações simples, desarticuladas e por vezes despropositais, que se constituem através da troca de pareceres, informações, efetivos, entre outros, a fim de resolver questões cujo alcance não seria possível sem a atuação coordenada. A cooperação interagência que tratamos nesse trabalho relaciona-se diretamente com o projeto de institucionalização dessas trocas e articulações entre atores que buscam agir para um mesmo fim, qual seja a proteção das estruturas estratégicas no caso do Sistema Proteger.

Partindo para a etimologia das partes que compõem o termo interagência, percebemos que a palavra fornece um significado de ação compartilhada, de ação conjunta (ver figura 1). Um dos seus componentes, o termo “agência” tem uma acepção particular na esfera governamental. Como já foi mencionado, no Brasil, foi uma lei de 1998 que criou as agências primeiramente ligadas ao Poder Executivo. Entretanto o que se percebe é que essa palavra ultrapassou aquele significado original de órgãos ligados ao Executivo e passou simbolizar, de maneira geral, as diversas instâncias públicas e da sociedade civil com funções específicas e esfera de atuação que podem interferir na agenda de políticas públicas.

6 RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?. *Brazilian Journal of International Relations*, São Paulo, v. 1, n.1, p. 7-37, 2012. (p.15).

No mesmo sentido Eugene Bardach⁹ entende a ação interagência como a atividade integrada de duas ou mais agências, intencionadas a incrementar determinados valores públicos através de trabalho conjunto, em vez dos esforços individualizados de cada uma delas.

Uma importante definição do que consistem as operações interagências foi fornecida por Salvador Raza¹⁰, que as entende como sendo ferramentas para harmonizar culturas burocráticas e esforços divergentes no intuito de construir objetivos compartilhados a serem alcançados em arenas de problemas complexos. E partindo desse princípio de que a interação entre diversas instâncias está direcionada para a solução compartilhada de um problema ou para responder a alguma demanda na agenda de políticas públicas, visualizamos a cooperação interagência como uma ação ou intenção compartilhada entre instâncias governamentais e da sociedade civil de maneira geral, para responder a demandas gerenciais de um campo híbrido da agenda de políticas públicas. Essas intenções podem se homogeneizar e se transformarem, através de decisões conjuntas, em ações políticas concretas.

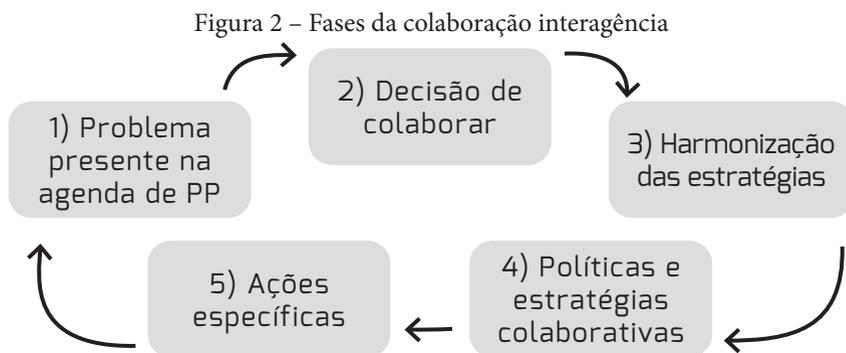
Podemos entender a colaboração interagência por meio de uma dinâmica de decisões sucessivas e simultâneas, onde: 1) primeiramente o problema na agenda da política pública é identificado. E dada a complexidade dos problemas que tem múltiplas estruturas de causalidade, há quase sempre um grande número de atores com competências similares ou concorrentes para tratar do tema¹¹; 2) isso faz com que os tomadores de decisão decidam colaborar por meio de

9 BARDACH, E. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Brookings Institution Press. Washington, D.C., 1998. (p.9 apud RAZA, 2012)

10 RAZA, Salvador. *Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?*. *Brazilian Journal of International Relations*, São Paulo, v. 1, n.1, p. 7-37, 2012.

11 RAZA, Salvador. *Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?*. *Brazilian Journal of International Relations*, São Paulo, v. 1, n.1, p. 7-37, 2012.

relações institucionais interagentes; 3) depois disso um processo de harmonização das estratégias, onde as partes envolvidas apresentam as suas plataformas de ação, procuram convergir suas culturas burocráticas e visões divergentes. É exatamente nesse momento em que as partes tentam eliminar as competências e estruturas concorrentes que possam atrapalhar o processo, o que favorece os consensos; 4) esses consensos são visíveis nas políticas e estratégias colaborativas; 4) que criam ações concretas, o *output* do processo, para responder aos problemas inicialmente identificados (ver figura 2).



Elaboração Própria.

Frente à adoção de estratégias de gerenciamento compartilhado de problemas, o que deve ser analisado é o seu impacto na gestão pública. Nesse sentido Raza¹² aduz que essas estratégias funcionam como um elemento fomentador e estabilizador de políticas públicas, permitindo o fluxo de ações que produzem resultados.

No contexto de aplicação de políticas públicas para a área da defesa no Brasil, é importante ainda denotar o trabalho das Forças Armadas e sua fundamental contribuição para o processo. Admitindo a relevância do tema para a realidade hodierna, o Ministério da Defesa,

12 RAZA, Salvador. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais?. *Brazilian Journal of International Relations*, São Paulo, v. 1, n.1, p. 7-37, 2012. (p.30)

por meio do Comando do Estado-Maior do Exército, lançou, no ano de 2013, um Manual de Campanha de Operações em Ambiente Interagência. O referido documento disponibiliza instruções pormenorizadas a respeito da atuação do Exército nessas iniciativas, buscando uniformizar a atuação das Forças Armadas nesse contexto.

Neste fulcro, é oportuno então apresentar também a definição do que seria a cooperação interagência para as Forças Armadas, assim descritas no Manual supracitado. Assim, tal cooperação pode ser compreendida pela interação entre as Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para consecução de objetivos ou propósitos convergentes, que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos¹³.

Sabendo que as operações interagências são estratégias conjuntas por meio das quais diversas instâncias com escopo de ação e corpo burocráticos diferentes propõem ações compartilhadas para solucionar problemas de arenas híbridas, como o Sistema Proteger se insere nesse contexto? O que é o Sistema Proteger? O que lhe confere seu caráter de ação interagência? O que é o Sisfron? Que instituição é a responsável pelo desenvolvimento do projeto? Esses vão ser os questionamentos que vão guiar a terceira e quarta seções desse trabalho.

O SISTEMA PROTEGER

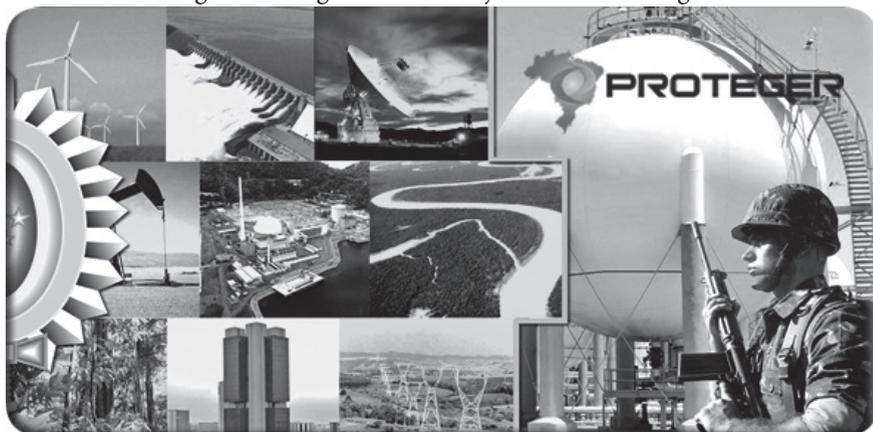
Para responder a esses questionamentos não podemos tirar de mente que as estratégias de cooperação interagência se inserem em um campo híbrido onde as características marcantes dos problemas a serem

13 BRASIL. Ministério da Defesa. *Sisfron: o projeto estratégico do Exército Brasileiro*. Julho, 2013. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/cedn/arquivos/palestras-junho-2013/o-sisfron-projeto-estrategico-do-exercito.pdf>> Acesso em: 10 de abril de 2014

atingidos ou evitados são suas estruturas múltiplas de causalidade.

O Sistema Integrado de Proteção das Estruturas Estratégicas Terrestres (Proteger) é um dos seis recentes PEE, ações indutoras da transformação do Exército, que visam capacitar operacionalmente e tecnologicamente o país em razão das novas exigências e face a demandas nacionais¹⁴, são eles: 1) o Sistema de Mísseis e Foguetes (ASTROS 2020); 2) o Sistema de Defesa Antiaérea; 3) o Defesa Cibernética; 4) o Projeto Nova Família de veículos blindados de rodas de fabricação nacional (Projeto Guarani); 5) o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron); e 6) o Sistema Integrado de Proteção das Estruturas Estratégicas Terrestres (Proteger).

Figura 3 – Logomarca do Projeto Sistema Proteger



Fonte: Página virtual dos Projetos Estratégicos do Exército:
< <http://www.epex.eb.mil.br/>>.

O Objetivo do Proteger é “garantir o funcionamento da infraestrutura e dos serviços essenciais ao desenvolvimento econômico face às ameaças físicas, além de garantir à proteção da sociedade civil em grandes eventos”¹⁵. A finalidade principal do projeto é a defesa as

14 EXERCITO BRASILEIRO. Projetos Estratégicos do Exército Brasileiro. *Military Review*. Jan/Fev. 2013.

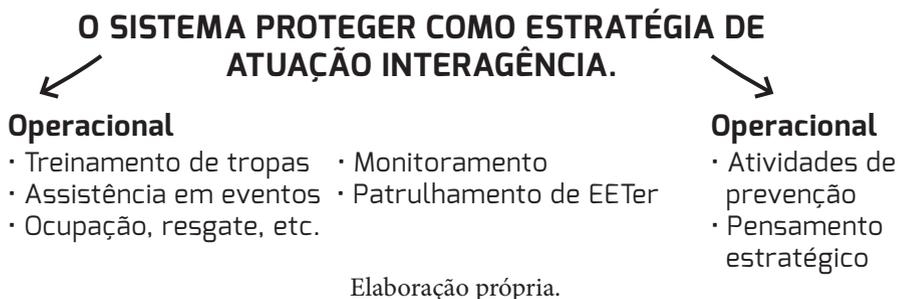
15 EXERCITO BRASILEIRO. Projetos Estratégicos do Exército Brasileiro. *Military Review*. Jan/Fev. 2013.(p.40)

estruturas estratégicas terrestres (EETer), que são as estruturas vitais para o funcionamento e manutenção da vida pública – hidroelétricas, gasodutos, redes de abastecimento de água, de telecomunicações, etc. – e a promoção da segurança de grandes eventos, quando o país fica mais vulnerável a, por exemplo, a ações terroristas.

Os meios para que esses dois grandes alvos possam ser protegidos seriam concretizados pela gestão de riscos, planejamento estratégico de ações de proteção, e intenso monitoramento. Dada à complexidade do campo em que está inserida tal política pública, a tarefa de pensar estrategicamente pode se tornar ainda mais difícil. Isso acontece porque um campo de atuação com múltiplos vetores de ameaças e com tantos órgãos com poder sobre a agenda naturalmente dificulta o gerenciamento das ações para tratar os problemas a que se propõe resolver. Esse é exatamente o pano de fundo do Sistema Proteger. Sua intenção é promover, através de estratégias de cooperação interagências, planos de ação práticos e de inteligência que diminuam os empecilhos burocráticos e organizacionais que possam atrapalhar as políticas de proteção das EETer e da população nos grandes eventos.

Analisando os objetivos específicos do projeto, percebemos que suas atividades podem ser alocadas em dois eixos (ver figura 4), um operacional, e ou outro de inteligência. No eixo prático estão alocadas os esforços para criação de mecanismos que possam de imediato responder às ameaças, tais como o treinamento de tropas para assistência em eventos e em casos de ameaças a serviços essenciais. Já o eixo de inteligência é aquele no qual a cadeia de órgãos mantém-se ligada de tal forma que possa desenvolver capacidades de prevenção a qualquer tipo de incidente, e assim diminuir os riscos.

Figura 4 – Eixos de atuação do Sistema Proteger



1. Vulnerabilidades

Agora que já conhecemos minimamente o Proteger, vamos analisar algumas vulnerabilidades que o projeto visa amenizar. Para isso vamos abordar alguns riscos que a rede de abastecimento de energia hidroelétrica e a Copa do Mundo de futebol de 2014 oferecem.

É de conhecimento de todos que o país é dependente da energia hidroelétrica. Cerca de 80% da energia consumida pelos brasileiros é proveniente dessas fontes. Esse insumo é essencial para manutenção do país e sua produção nacional está concentrada em 5 grandes usinas (ver tabela 1).

Tabela 1 – 5 Maiores usinas hidroelétricas brasileiras

Maiores usinas hidrelétricas brasileiras*

| Usina | Localização | Capacidade | Suficiente para abastecer cidade de: |
|--|-------------------|------------|--------------------------------------|
| Tucuruí | Rio Tocantins | 8.370 MW | 16,7 milhões de pessoas |
| Itaipu Binacional/ Parte brasileira | Rio Paraná | 7.000 MW | 14 milhões de pessoas |
| Ilha Solteira | Rio Paraná | 3.440 MW | 6,88 milhões de pessoas |
| Xingó | Rio São Francisco | 3.162 MW | 6,32 milhões de pessoas |
| Paulo Afonso | Rio São Francisco | 3.984 MW | 7,96 milhões de pessoas |

Fonte: Retirado da página virtual do Governo Brasileiro:

< <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/imagens/maiores-usinas-hidreletricas-do-pais/view>>.

A maior delas em capacidade de produção, a de Tucuruí, abastece grande parte do território nacional por meio de um sistema integrado. A usina já foi exposta a uma ameaça quando, em 2007, foi invadida por cerca de 150 homens ligados a um movimento que reivindicava pagamentos de indenizações. Nesse caso, tropas do Exército Brasileiro foram enviadas para o local e, como resultado das negociações, os manifestantes deixaram a usina depois de um dia e meio de ocupação. A interrupção do fornecimento de energia da usina de Tucuruí afetaria diretamente cerca de 19 milhões de pessoas.

Uma interrupção na usina de Itaipu provocaria danos ainda maiores já que ela é responsável pelo abastecimento da região sudeste, onde se encontra o centro industrial e financeiro do país. Um exemplo dos possíveis danos pode ser extraído do apagão que aconteceu em 2009, quando, por questões meteorológicas as linhas de transmissão da usina foram danificadas, atingindo diretamente, por cerca de quatro horas, 18 estados da Federação, alguns com ausência total de fornecimento. Como em um efeito dominó, outras EETer foram prejudicadas, vários municípios dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo ficaram sem abastecimento de água e os sistemas eletrônicos de alguns bancos deixaram de funcionar no dia seguinte.

O outro alvo do Sistema Proteger é a consecução de planos, estratégias de ação e a concretização de meios para fazer a defesa da população em grandes eventos. Para entendermos os riscos que o país corre não podemos tirar de mente que o terrorismo continua sendo uma ameaça transnacional¹⁶ (PINTO VIEGAS, 2013), e que o país foi exposto pela mídia internacional em eventos esportivos de grande porte. É consenso que os grupos terroristas buscam visibilidade para suas causas, o que poderia e pode fazer do Brasil um palco de ação terrorista.

16 VIEGAS PINTO, Mauricio. Copa do Mundo de 2014: Um estudo sobre o risco de ocorrência de um atentado terrorista. *Sotai*. Disponível em: <<http://www.sotai.com.br/copa-de-2014-um-estudo-sobre-o-risco-de-ocorrencia-de-um-atentado-terrorista/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

Como demonstra Pinto Viegas (2013), isso já aconteceu em um grande evento esportivo, nas Olimpíadas de Munique em 1972, quando um grupo de terroristas ligados à causa palestina invadiu as acomodações de atletas israelenses. No caso, foi notável o despreparo das forças de segurança de Alemanha. E a história, que virou um filme, não teve um final feliz, já que, depois de negociações mal feitas, os nove reféns israelenses foram fuzilados. Só depois disso a Alemanha criou um grupo especial para ações antiterroristas.

Pinto Viegas ainda enumerou algumas circunstâncias que poderiam intensificar os riscos e favorecer um atentado terrorista na Copa do Mundo de 2014, cuja lógica funciona para futuros eventos, como os Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro: 1) Baixa percepção de riscos pelas autoridades brasileiras 2) Fronteiras extensas e permeáveis. 3) Facilidade de se falsificar passaporte no Brasil. 4) Facilidade de obtenção de armas e explosivo; e 5) A ideia de que o Brasil representa um dos maiores grupos de “infiéis do mundo”.

O SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO DAS FRONTEIRAS TERRESTRES (SISFRON)

Nos últimos anos, é possível perceber um aprofundamento da interação entre os estados tornando suas relações cada vez mais complexas e profundas, especialmente, no que se refere às questões econômicas. Apesar da aproximação possibilitada pelo processo de globalização, não raramente os estados ameaçam ou mesmo entram em conflito uns com os outros, expondo a necessidade de aplicação de uma política sólida de defesa que garanta efetivamente a segurança da nação. Na América do Sul, os países gozam de certa estabilidade e de um baixo grau de conflitos armados, porém tal condição não isenta outros tipos de ameaça. Mesmo não havendo guerra, diversos problemas de segurança se constituem ao longo de suas fronteiras e prejudicam a qualidade da

relação entre os estados vizinhos e os índices de violência dentro dos próprios países¹⁷.

O estado brasileiro conta com uma extensa área fronteira onde se interliga com dez países sul-americanos, com os quais têm cultivado relações pacíficas e harmônicas, baseadas fundamentalmente na manutenção da ordem e da paz continental. Mesmo não tendo ocorrido outro conflito de grande proporção na região desde a Guerra do Paraguai (1864-1870), há um esforço contínuo para que seja mantida a unidade do continente e o combate à criminalidade internacional. A proteção das fronteiras se tornou, então, um ponto importantíssimo na agenda dos países, inclusive do Brasil, onde o escopo fundamental é conter as vulnerabilidades existentes nestas regiões e impedir os avanços do crime transnacional, especificamente do narcotráfico, do tráfico de armas, do contrabando e da imigração ilegal.

Neste fulcro, o Ministério da Defesa, sob os auspícios da Estratégia Nacional de Defesa (END), elabora um plano político de proteção e monitoramento continuado das áreas de fronteira, o Plano Estratégico de Fronteiras, que terá como *output* a implementação de projetos e ações que intensifique a presença do estado na região, bem como a possibilite a contenção dos crimes transnacionais. Deste contexto, emergem algumas políticas públicas via cooperação interagência como a Estratégia Nacional de Segurança Pública na Fronteira (Enafron), as Operações Ágata e Sentinela e a iniciativa objeto de estudo deste trabalho: o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras Terrestres – Sisfron.

O Sisfron é um sistema de vigilância e monitoramento que vislumbra dotar a Força Terrestre de meios que garantam uma presença efetiva do Estado em áreas chaves no território nacional, mais

17 GARCIA, Stephanie Q. **A Política de Defesa do Brasil para as Áreas de Fronteira: interação entre governo e agências.** *Anais do 4º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais.* Belo Horizonte. 2013.

especificamente na faixa de fronteira, envolto num Sistema de Comando e Controle e Apoio à Decisão.

O Sisfron nasce fundamentalmente de duas diretrizes orientadoras contidas na END, quais sejam o reaparelhamento das Forças Armadas Brasileiras e o monitoramento das áreas transfronteiriças, especialmente, na região Amazônica. Tal encaminhamento beneficia diretamente os setores cibernéticos e tecnológicos, os quais são fundamentais para implementação do projeto. Ademais, pressupõe-se que a utilização dessas tecnologias poderá impulsionar a indústria nacional de defesa rumo à construção de uma autonomia nacional para o setor.

O sistema se propõe ainda ao adensamento das Unidades das Forças Armadas na fronteira, buscando aumentar o número do efetivo ali presente, bem como construir novas bases e recuperar estruturas já existentes. Para o Exército, o Sisfron conseguirá além de incrementar a capacidade de monitoramento da fronteira, garantir um fluxo contínuo e seguro de dados entre distintos escalões da Força Terrestre, sendo possível então a produção de informações confiáveis e oportunas para a tomada de decisões, e no mesmo sentido assegurar uma pronta atuação em ações de defesa ou contra crimes transfronteiriços e ambientais, de acordo com a legislação vigente¹⁸

Segundo informações do Exército Brasileiro¹⁹, por meio do Escritório de Projetos, o Sisfron compreende um conjunto abrangente e integrado de recursos tecnológicos, estruturas organizacionais, pessoas e processos, constituindo sistemas, cujos principais componentes são: o Subsistema de Sensoriamento, Subsistema de Apoio à Decisão, Subsistema de Tecnologia da Informação e Comunicações e o Subsistema de Simulação e Capacitação.

18 EXÉRCITO BRASILEIRO. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. *Sisfron*. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont_01.php>. Acesso em 10 de abril. 2014.

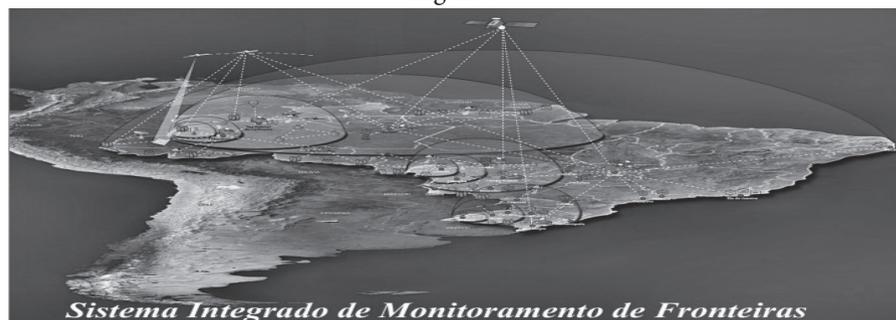
19 EXÉRCITO BRASILEIRO. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. *Sisfron*. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont_01.php>. Acesso em 10 de abril. 2014.

O Subsistema de Sensoriamento tem como escopo fundamental o apoio as ações de vigilância, reconhecimento e monitoramento da área que compõe a faixa de fronteira brasileira, obtendo os dados necessários ao pleno funcionamento do Subsistema de Apoio à Decisão. Sua instrumentalização dar-se-á através da utilização de radares de vigilância terrestre e aérea de baixa altitude, de sensores óticos, optrônicos e de sinais eletromagnéticos, espalhados por diversos escalões, a partir de pontos de controle. Tais sensores podem ser fixos, portáteis, transportados em viaturas ou em transportes especializados no caso do monitoramento de vias aquíferas, ou ainda instalados em plataformas espaciais e aéreas, dos tipos satélites, aeronaves de asa fixa ou móvel, aeronaves remotamente pilotadas e aeróstatos.

No que se refere ao Subsistema de Apoio à Decisão, ele é o responsável pelo tratamento dos dados coletados pelos sensores e subsidia aos tomadores decisão quanto às informações necessárias para a atuação em cada situação operacional²⁰

Na figura 5, é possível perceber a disposição dos artefatos e área de cobertura proposta no projeto, bem como sua interligação com os centros de controle.

Figura 5



Fonte: BRASIL. Ministério da Defesa, 2013.

20 EXÉRCITO BRASILEIRO. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. *Sisfron*. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont_01.php>. Acesso em 10 de abril. 2014.

Cabe destacar ainda que apesar do ineditismo do projeto no contexto brasileiro, a opção pela utilização de subsistemas deve-se à experiência desenvolvida no Programa C² em Combate, utilizado na Força Terrestre, onde já existia a transmissão e tratamento de dados provenientes de sensores.

Segundo o Exército Brasileiro²¹, no Subsistema de Tecnologia da Informação e Comunicações é onde se realiza “o tráfego de dados entre os componentes do Sisfron, possibilitando a integração do sistema e disseminação de serviços e produtos”. Tal subsistema é composto ainda de redes de comunicações fixas e móveis, incrementando o aparato disponível. Destaca-se ainda a relação com a Defesa Cibernética, onde é possível garantir a validade dos dados coletados pelo sistema.

No que tange ao Subsistema de Simulação e Capacitação tem-se a efetiva capacitação do capital humano envolvido na empreitada, relacionando sua participação na gestão, operação, logística e no próprio desenvolvimento do Sisfron. No mesmo sentido há o Subsistema de Logística onde se desenvolve a infraestrutura básica para realização das atividades contínuas do sistema²².

Por fim, tem-se o Subsistema de Atuadores que é composto pelas forças militares, pelos órgãos e agências, bem como os produtos de defesa e segurança e os procedimentos operacionais utilizados nas missões constitucionais e legais do Exército na fronteira²³.

Esse derradeiro subsistema que compõe o Sisfron é onde encontramos o caráter interagência debatido nesse artigo. Embora o desenvolvimento e a implementação do projeto estejam sob a responsabilidade do Exército Brasileiro, especialmente do Setor

21 EXÉRCITO BRASILEIRO. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. *Sisfron*. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont_01.php>. Acesso em 10 de abril. 2014.

22 EXÉRCITO BRASILEIRO. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. *Sisfron*. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont_01.php>. Acesso em 10 de abril. 2014.

23 EXÉRCITO BRASILEIRO. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. *Sisfron*. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index/sisfron/cont_01.php>. Acesso em 10 de abril. 2014.

Cibernético, há o elemento fundamental que é a materialização de uma cooperação institucional entre distintas agências a fim da melhor utilização dos dados coletados.

Partindo do pressuposto de que a cooperação interagência no âmbito de Sisfron dar-se-á de maneira institucionalizada é possível notar um esforço geral, envolvendo o trabalho de diferentes instituições, com o objetivo fundamental de conter vulnerabilidades na região transfronteiriça brasileira, bem como aproveitar os dados coletados da melhor forma possível dentro do contexto das missões ali desenvolvidas.

Outra questão essencial neste contexto é a formação de uma cultura organizacional múltipla, diversa, já a partir da formação do próprio sistema, evidenciando a necessidade de integração de diversos atores desde o princípio, com a identificação da necessidade de uma política pública específica para o setor da defesa e para a região transfronteiriça.

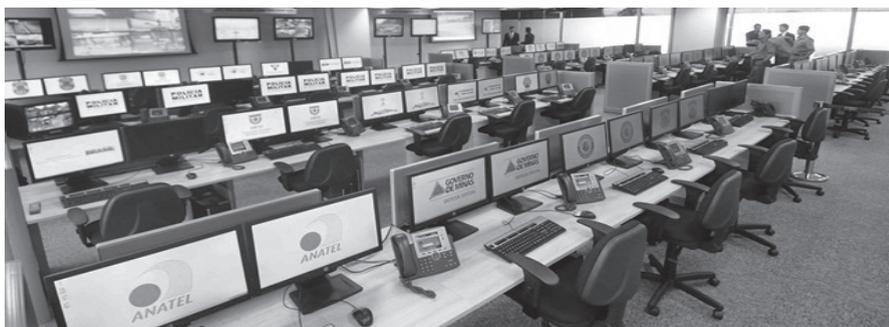
AÇÕES CONCRETAS

Nessa última parte do texto, ficará evidente como os dois eixos de atuação do Proteger, o operacional e o estratégico, se complementam e fornecem uma ação específica concreta para atingir o problema. Bem como a criação de estruturas básicas para o desenvolvimento e aprimoramento do Sisfron.

No que tange ao Proteger, tem-se que, em 2011, foi criada a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (Sesge), vinculada ao ministério da Justiça, para gerenciar as ações de segurança nos grandes eventos realizados no Brasil. Nas ações da secretaria podemos perceber a confluência desses dois eixos de atuação do Proteger. A Sesge teve o desafio de diagnosticar as deficiências e melhorar as estratégias de proteção para cada cidade sede da Copa das Confederações da Fifa realizada em 2013, e para a Copa do Mundo da

Fifa de 2014. Percebemos que por meio da coordenação interagência de órgãos de segurança dos estados, dos órgãos das prefeituras locais, de instâncias governamentais ligadas ao Executivo, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, do Exército Brasileiro, e vários outros órgãos, a criação dos meios para que os Centros Integrados de Comando e Controle²⁴ (CICCs) de cada cidade pudessem funcionar (ver figura 6).

Figura 6 – CICC de Minas Gerais



Fonte: Página virtual do Governo Brasileiro sobre a Copa do Mundo da FIFA de 2014: < <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/noticia/minas-gerais-inugura-centro-de-comando-e-controle-que-sera-usado-na-copa-das-confederacoes>>.

O trabalho da Sesge foi o de gerenciar o trabalho entre as diversas agências, para que esses centros de vigilância se concretizassem. E os próprios CICCs denotam o caráter da ação interagência que o monitoramento das cidades-sedes nos períodos dos jogos da Copa do Mundo vai oferecer, já que os próprios CICCs são compostos por diversas instâncias governamentais.

Quando voltamos nosso olhar para a dinâmica da cooperação interagência (ver figura 2) onde podemos perceber as fases desse

²⁴ Para mais informações sobre os Centros Integrados de Comando e Controle (CICC) visitar página virtual da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE): < <http://sesge.mj.gov.br/>>.

processo, vemos como a Sesge consegue passar por todas essas fases e chegar a um *output* concreto, prático – os CICC's - que responde diretamente ao problema inicialmente identificado.

No que se refere às ações práticas resultantes do projeto Sisfron, destacam-se a instalação de novas estruturas organizacionais que acomodem as diferentes agências envolvidas no funcionamento do sistema, bem como a criação de estruturas físicas que levem ao aproveitamento dos dados coletados.

A primeira ação concreta implementada foi à criação do Centro de Monitoramento de Fronteira, na cidade de Brasília, com o objetivo de gerir o Sisfron, realizando ações relacionadas a operações, logística integrada, capacitação de capital humano, simulações, entre outros. Tem ainda a responsabilidade de avaliar o desempenho do sistema, de modo que seja possível mesurar erros e acertos, para então sugerir respectivas melhorias.

Outro desdobramento fundamental é a criação dos Centros Regionais de Monitoramento, cuja localização encontra-se nas sedes dos Comandos Militares de Área, com intenção de fornecer suporte em nível regional para os comandos que tiverem atuação correlata às atividades do Sisfron. No mesmo sentido, a implementação dos Centros Regionais de Interação, que somente são possíveis quando objetivam complementar outros centros de operações, vislumbrando melhorar a qualidade da atuação integrada no contexto de cooperação interagências.

O processo de implantação do SISFRON iniciou-se no ano de 2010 com a contratação da empresa responsável pelo processo de feitura do projeto básico. Em 2011 iniciaram-se os estudos para a contratação de uma empresa integradora responsável pela organização de todo o processo de execução do projeto estratégico e pela inserção de outras empresas brasileiras como fornecedoras de componentes

suplementares. No ano de 2012 foi feita a contratação dessa empresa integradora, na forma de consórcio. A vencedora foi a TEPRO, composta pelas empresas atuantes na área de defesa e subsidiárias da EMBRAER, SAVIS e ORBISAT. A expectativa é de que o consórcio realize, até o ano de 2016, a implantação integral do sistema.

No ano de 2013 foi possível visualizar as primeiras iniciativas do processo a partir de alguns pontos focais. Destaca-se a implantação do 9º BComGE na cidade de Campo Grande – MS, bem como a reestruturação do destacamento de Caracol do 10º RCMec e a construção do Centro de Operações do CMO. Iniciaram-se também os estudos, projetos e obra do Centro Regional de Monitoramento. Comprou-se ainda optrônicos, rádios e meios de apoio aos atuadores possibilitando uma melhora nos padrões de coordenação e controle, assim como uma maior mobilidade das tropas na faixa transfronteiriça. (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2014)

Nesse contexto, é possível então perceber a importância da implementação de ambos os projetos, especialmente, pela necessidade de uma proteção efetiva advinda do setor de defesa nacional para os grandes eventos vindouros. A relação entre os dois projetos é de complementaridade haja vista a relevância dos objetos de proteção centrais, quais sejam: as estruturas estratégicas e a área de fronteira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais deste *paper* coadunam-se no sentido de destacar, mais uma vez, a importância da opção pela cooperação interagência feita pelo estado brasileiro para atuação na área de defesa. As abordagens tradicionais não mais respondiam aos desafios impostos pela atualidade, e fizeram com que se buscasse a construção de políticas públicas de defesa coordenadas, valorizando a integração institucional entre distintos atores a fim de alcançar objetivos comuns.

O projeto Proteger emerge enquanto política pública importante

para a defesa e proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres do Brasil, cuja ausência por qualquer motivo pode trazer grave impacto estrutural, especialmente, de cunho político, econômico e ambiental.

O SISFRON, por sua vez, coaduna-se como uma política de proteção complementar, onde se tem a questão do enfrentamento de problemas fronteiriços, seja aqueles voltados às questões de defesa nacional, bem como os relacionados à diminuição das vulnerabilidades na região e a incidência de crimes transnacionais, como narcotráfico, contrabando e outros.

Nesse sentido, os dois projetos ora debatidos mostram-se de extrema relevância para o país tanto no que se refere à chegada dos grandes eventos, como na melhoria do monitoramento da sua “porta de entrada”, que é a faixa fronteiriça. Admitindo ainda que grande parte das mazelas sociais está relacionada à violência nas grandes cidades, e que essas se ligam aos eventos ilícitos ocorridos na fronteira, um monitoramento mais eficaz pode ajudar na diminuição desse efeito reflexo para todo país. Da mesma forma, ao garantir a segurança de estruturas fundamentais, o projeto Proteger reitera a necessidade de políticas contínuas para a proteção de áreas estratégicas brasileiras.

A QUESTÃO DA SEGURANÇA NA FAIXA DE FRONTEIRA: UM EXERCÍCIO DE PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE O BRASIL E A RÚSSIA

MIGUEL DHENIN

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo comparar as políticas de segurança e defesa da fronteira de dois países importantes dos chamados BRICS: o Brasil e a Rússia. A escolha dos dois países se deve aos diversos elementos característicos das duas nações. Primeiro, trata-se de duas potências regionais, o Brasil na América do Sul, e a Rússia na Eurásia. Do ponto de vista geográfico, os dois são estados notáveis pela dimensão continental. O Brasil possui um território de cerca de 8,5 milhões de km², e a Rússia, por sua vez, contabiliza um território de 17,5 milhões de km², cobrando nove fusos horários.

A questão da segurança da faixa de fronteira tem uma relevância na geopolítica dos dois países. O Brasil lançou recentemente um vasto programa chamado “Sisfron”. O mesmo prevê reforçar a presença do Estado na faixa de fronteira, com a criação de 28 novos pelotões especiais de fronteira (PEF), ao longo dos quase 17,000 km de fronteira terrestre. Por sua vez, em abril de 2012, os serviços federais russos de fronteira anunciaram a criação de 20 pelotões de fronteira na região ártica da Federação. A existência de possíveis reservas de petróleo em grande quantidade motivou a decisão de Moscou em aumentar a presença militar na região.

Os dois países devem também lidar com importantes tráficos ao longo das fronteiras, seja contrabando, seja tráfico de pessoas, ou mesmo de drogas. O objetivo, portanto, é realizar um exercício de comparação entre as duas nações para lidar com esses problemas. A comparação revela-se interessante para orientar políticas públicas de segurança na faixa de fronteira terrestre e mostrar onde houve avanços significativos para conseguir melhorar a fiscalização de regiões isoladas e com pouca presença do Estado. A questão do financiamento dos programas russos e brasileiros é essencial para garantir a perenidade das ações desenvolvidas ao longo do tempo.

Para realizar esse estudo, optamos por trabalhar a partir de fontes oficiais dos governos brasileiro e russo, além de artigos acadêmicos publicados em revistas especializadas no Brasil, na Rússia e nos Estados Unidos. Um rápido levantamento mostrou uma bibliografia razoável para a elaboração de um estudo comparativo envolvendo os dois países. Finalmente, optamos por analisar duas regiões onde a presença do Estado é limitada e o desenvolvimento de programas de segurança é mais significativo. Para o Brasil, a região da fronteira Norte na Amazônia, e, no caso russo, a região Ártica, considerada o “novo-eldorado” do petróleo.

O BRASIL E A RÚSSIA, ATORES REGIONAIS COMPARÁVEIS?

A fronteira Norte do Brasil ocupa um espaço geográfico enorme e possui uma extensão de aproximadamente 6,780 km, o que representa a zona de atuação do Programa Calha Norte. (Nascimento 2005, 5-6)¹ As condições climáticas e topográficas são adversas, pois a região é composta em boa parte por floresta tropical úmida. O Brasil tem fronteiras com todos os países do continente exceto o Equador e o

¹ Nascimento. 2009. Geopolítica e Forças Armadas na Amazônia: Desafios Políticos e Institucionais para a Defesa no século XXI. Paper do NAEA (241)

Chile. O Brasil tem fronteiras com todos os países do continente exceto o Equador e o Chile. Os principais meios de transportes são: 1) as rotas fluviais (porém mais complexas, pois dependem do tamanho dos rios e do nível das águas) e 2) as vias aéreas (com pistas raramente asfaltadas e/ou em péssimo estado de conservação na grande maioria).

A presença humana na faixa de fronteira é limitada na grande maioria em população tradicional indígena. (Albert 1990, 116-127)² Um aspecto estratégico importante que precisa ser mencionado é a localização das terras indígenas demarcadas nos limites da parte norte. Com um total de 61,000 km, as fronteiras da Rússia com seus vizinhos impressionam com o seu tamanho. Na verdade, a Rússia compartilha seus limites terrestres com catorze países, incluindo a Noruega, a Finlândia, a Estônia, a Letônia, a Lituânia, a Polônia, a Bielorrússia, a Ucrânia, a Geórgia, o Azerbaijão, o Cazaquistão, a China, a Mongólia e a Coreia do Norte. Assim como a Ossétia do Sul e da Abcázia, que são reconhecidos como Estados soberanos pela Rússia. O país também compartilha fronteiras marítimas com o Japão pelo Mar de Okhotsk e os Estados Unidos através do Alasca pelo estreito de Bering. A fronteira Norte da Federação russa é particularmente hostil, em função do seu clima polar e a amplitude térmica muito importante. As temperaturas durante o inverno são quase sempre negativas. O tamanho dos grupos de populações é modesto, composto em grande maioria por povos indígenas. Um dos aspectos importantes para entender a área limdeira é a capacidade de resiliência dos seus moradores, para enfrentar essas condições o ano todo.

Nesse caso, a vertente militar é difícil de comparar entre a Rússia e o Brasil em termos absolutos. Pelo contrário, devemos tentar compreender a dimensão militar de um ponto de vista regional,

2 Albert. 1990. Développement Amazonien et Sécurité Nationale : les Indiens Yanomami face au projet « Calha Norte » Ethnies (11 &12).

em relação com outros países. Na América do Sul, o Brasil tem um orçamento anual do Ministério da Defesa estimado em 35 bilhões de dólares. (SIPRI 2012, 10)³ Em relação aos seus vizinhos, o Brasil não se pode comparar com o Chile, a Colômbia ou mesmo a Argentina. Se formos analisar esses dados de maneira detalhada, podemos perceber que os gastos *per capita* são maiores no Chile, mas as capacidades militares do Brasil ainda estão superiores em relação à vizinhança. A Rússia entrou num processo de diminuição das despesas militares desde a queda do muro de Berlim. De 1991 até o início dos anos 2000, o país foi o palco de uma série de crises institucionais (1992/1993) e econômicas (1997/1999).

A estabilização do início dos anos 2000 permitiu reestruturar as forças armadas russas. Essas mesmas tentaram reformar a *nomenklatura* do período soviético. O começo dos anos 2010 viu o estabelecimento de grandes programas de modernização. Os dois mandatos de Vladimir Putin foram marcados por uma retomada da agenda de segurança nacional, resgatando o espírito nacionalista. Por exemplo, podemos citar os planos de Segurança Nacional lançados em 2001 e, depois, retomados em 2004 e 2008. (ZYSK 2010, 2)⁴.

No caso do Brasil, a dimensão militar do país passou por diferentes momentos desde a sua redemocratização. As forças armadas brasileiras possuem um efetivo total de 330,000 soldados. O Exército representa 60% do total, a Força Aérea e a Marinha ambas com 20% aproximadamente do total. Após a criação do Ministério da Defesa em 1999, o Brasil procurou reforçar suas capacidades bélicas, a partir do Plano de Defesa Nacional (PDN). Mais recentemente, em 2008 foi lançada a Estratégia Nacional de Defesa (END) para organizar

3 Sipri. 2012. Sipri Yearbook 2012: Armaments, disarmaments and International Security (French Abstract). Stockholm.

4 Zysk. 2010. Russia's Arctic Strategy: ambitions and constraints. *Joined Forced Quaterly* (Issue 57, 2nd quarter)

os principais programas (FX-2 da Força Aérea, Prosub da Marinha e Sisfron para o Exército). A Amazônia se tornou a região prioritária da política do Exército Brasileiro, e o Programa Amazônia Protegida buscou modernizar os pelotões de fronteiras existentes.

Do seu lado, a Rússia buscou reduzir os seus efetivos e passou por um programa de profissionalização do pessoal das forças armadas. Mas a estrutura herdada do período soviético continua difícil de modernizar. Apesar das sanções recentes da União Européia em função do conflito com a Ucrânia, os investimentos na pasta da Defesa devem permitir avançar nesse aspecto, começando pela Marinha, elemento importante da estratégia naval russa. (Blank et al. 2011, 43-63)⁵ A Rússia está passando por um processo de modernização, particularmente no que diz respeito ao sistema de proteção de suas fronteiras, consideradas vulneráveis em função do seu tamanho (como observado precedentemente), mas também em função das condições climáticas extremas (clima polar). A vertente estratégica possui uma relevância forte pois significa para os dois países responder aos problemas dos próximos 25 ou 30 anos. Assim, o imperativo da estratégia é realizar um cenário prospectivo para proteger aquilo que os Estados chamam de “interesses vitais”. No caso do Brasil, a região Norte, e especificamente a Bacia Amazônica, são alvos de uma atenção particular por parte das Forças Armadas. Seus recursos estratégicos (água, minérios, biodiversidade) podem se tornar, segundo o governo, objeto de uma possível cobiça internacional. Grupos estrangeiros e ONGs representariam uma ameaça à soberania, num cenário de diminuição das reservas de água potável mundial no horizonte 2050.

No caso da Federação russa, o Ártico representa curiosamente uma área estratégica com preocupações similares. De fato, a região é

5 Blank et al. 2011. Russia in the Arctic. Strategic Studies Institute. Monografia.

considerada muito rica em minérios e hidrocarbonetos (petróleo e gás), além de possuir uma rota navegável estratégica: a Rota do Mar do Norte. Este caminho liga a Europa Ocidental até o Extremo Oriente, sendo o caminho mais curto. A rota possui um caráter estratégico para o comércio internacional. Para os dois países, como podemos observar facilmente, o acesso e a segurança da fronteira norte é muito importante, apesar das condições geográficas serem diferentes. Os princípios que orientam essa política estão disponíveis *online*, e são reproduzidos na tabela 1.

Tabela 1

| |
|---|
| <p>4. Os principais interesses nacionais da Rússia no Ártico são:</p> <ul style="list-style-type: none">a) o uso da região do Ártico da Federação Russa como base recurso estratégico da Federação Russa, que fornece a solução de problemas de desenvolvimento sócio-econômico;b) a preservação do Ártico como uma zona de paz e cooperação;c) a conservação dos ecossistemas únicos do Ártico;d) o uso da Rota do Mar do Norte, como comunicação integrada de transportes nacional da Federação da Rússia no Ártico. <p>Parágrafo do documento: “Fundamentos das políticas de Estado da Federação Russa no período de 2020 e além”. Conselho de Segurança da Federação Russa, publicado em 2009.</p> |
|---|

A dimensão política entre o Brasil e a Rússia encontrou também alguns pontos de comparação. Por exemplo, a Constituição Federal comemorou em 2013 seu 25º aniversário, enquanto a Carta Magna da Rússia foi criada em 1993. Além disso, ambos os países são organizados com um sistema federal. O Brasil tem 26 estados e um Distrito Federal. A Rússia, por sua vez, é composta por um sistema federal de 83 territórios, com diversos graus de autonomia. Algumas das antigas regiões da URSS como a Ossétia do Sul e a Abcázia entraram em conflito com a Geórgia. Moscou apoiou os movimentos separatistas, reconhecendo os dois territórios independente em 2008.

No caso do Brasil, o país está passando por uma fase próspera, com um mercado interno consolidado de 200 milhões de consumidores. A crise monetária das décadas de 1980/1990 parece agora distante e os investidores estrangeiros recuperaram a confiança desde o início de 2000. Politicamente, o Brasil se consolidou como a maior democracia da América Latina. No entanto, ainda existem desequilíbrios na representação dos estados. Os estados da região Norte continuam sendo marginalizados por causa de sua pequena população e do seu peso econômico, em comparação com a região Sudeste (SP, RJ, MG).

Na Rússia, apesar da reforma econômica liberal na década de 1990, é difícil falar do país como um modelo consolidado de democracia. De fato, os mandatos de Vladimir Putin e Dimitri Medvedev mostraram claramente uma atitude semelhante no que diz respeito ao tratamento da questão dos direitos humanos e a liberdade de expressão. O governo central continua reforçando sua pressão sobre determinados grupos. Alguns opositores foram presos e minorias (como os homossexuais por exemplo) foram submetidos à um tratamento qualificado como discriminatório por parte da comunidade internacional. Finalmente, na região de fronteira, os dois países estão enfrentando problemas relacionados com grupos indígenas, por exemplo espalhados na Sibéria ou no estado de Roraima. Os dois governos ainda precisam desempenhar um papel mais ativo para fomentar um programa coerente que irá integrar permanentemente essas populações ao projeto nacional de desenvolvimento.

Para o Brasil, a região Norte não representa uma parcela significativa do PIB. Na verdade, o eixo Rio-SP ainda é responsável por dois terços da riqueza produzida. Mas, no contexto da integração com os países vizinhos, a Bacia Amazônica tem um papel específico para a economia regional. Com a entrada da Venezuela no Mercosul, a estrada que liga Boavista em Caracas pode ser muito significativa

para o comércio com a região caribenha. Da mesma forma, se considerarmos o eixo Belém-Manaus-Lima, que faz a conexão entre o Atlântico e o Pacífico, entende-se que o desenvolvimento de uma política de segurança na fronteira. Especificamente, o Brasil precisa de fronteiras seguras, uma vez que grande parte das *commodities*, como a soja, por exemplo, atravessa a fronteira Brasil-Peru e Brasil-Bolívia para depois ser exportada para os mercados asiáticos. Finalmente, a integração dessas regiões apoia a iniciativa entre os países na tri fronteira. Podemos mencionar por exemplo o caso da região MAP (Madre de Deus, Acre, Pando) na Amazônia Ocidental.

Para a Rússia, o momento econômico é diferente. De fato, a crise econômica mundial de 2008 teve um impacto significativo sobre o país. Além disso, o país está passando por uma fase de modernização de seus equipamentos militares (ar e mar) para atender às necessidades do presente e do futuro. Nessa lógica, um plano de investimento claro inclui a criação em estaleiros russos de sete quebra-gelos nucleares até 2020. Atualmente, a Rússia tem acesso as áreas estratégicas e “fecha” a Rota do Mar do Norte para os vizinhos estratégicos que não dispõem desse tipo de equipamento. Eles devem esperar por um período mais favorável para alcançar determinadas partes da região. A expectativa econômica em torno da região do Ártico é forte, pois de acordo com analistas russos, uma grande parte do crescimento vai depender do potencial econômico e da exploração da região Norte. Mas, por enquanto, os observadores estrangeiros parecem concordar que ainda há uma diferença entre a realidade no terreno e as intenções estratégicas do governo central russo.

Para o Brasil, os problemas de fronteira com os vizinhos podem ser resolvidos a partir da UNASUL lançada em 2008. O objetivo da união é estimular um espaço de diálogo entre os diferentes parceiros para facilitar a cooperação em várias questões. Na região Norte, o Tratado

de Cooperação Amazônica estabelece as bases para a capacidade dos países amazônicos para harmonizar as políticas e proteger uma área estratégica no coração do continente. O Brasil, por seu tamanho e sua diplomacia mundialmente reconhecida, é visto por seus vizinhos como um grande jogador em negociações regionais. No entanto, podemos fazer uma reserva como ator essencialmente positivo, uma vez que seu peso geopolítico, dominante, que pode ser comparada a uma atitude hegemônica em alguns setores.

A Rússia é dona de uma diplomacia tradicional, caracterizada pela sua agilidade e adaptável com os seus interlocutores. Moscovo não possui ainda, no âmbito da sua política na fronteira do Ártico, uma posição muito clara, em conformidade com os tratados internacionais que regem as normas do Ártico, imprescindível na utilização de um espaço comum entre diferentes países. Para facilitar este diálogo, o Conselho do Ártico reúne países com interesses na região. Como formulado na primeira parte, perante os interesses estratégicos, a presença estrangeira é objeto de um diálogo permanente entre as embaixadas, e não raro acontecer operações de deportação em algumas áreas de pescadores noruegueses, localizados em águas econômicas da Rússia, por exemplo. A diplomacia faz parte de uma série de importantes instrumentos para reduzir as tensões sobre a fronteira do Ártico, boa parte por causa dos recursos minerais e hidrocarbonetos ali encontrados em grandes quantidades. (Zysk 2010, 3)⁶

OS AVANÇOS TECNOLÓGICOS AO SERVIÇO DE UMA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NAS FRONTEIRAS

De acordo com um documento interno do Exército Brasileiro, o Sisfron é “um sistema de comando e controle, comunicações,

6 Zysk. 2010. Russia's Arctic Strategy: ambitions and constraints. *Joined Forces Quarterly* (Issue 57, 2nd quarter)

computação, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4IVR) que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira.” (Brasil, 2011)⁷ Em outras palavras, trata-se de um sistema complexo de monitoramento, controle e vigilância operado pelo Exército Brasileiro cujo objetivo principal é aumentar a capacidade de inteligência na faixa de fronteira e auxiliar as tropas no decorrer das missões de fiscalização da região de fronteira. A primeira diretriz que menciona o Sisfron nos documentos internos do EB encontra-se em (1) Diretriz especial do Comandante do Exército Brasileiro para 2010, de 15 de março de 2010 e (2) Diretriz especial do Estado-maior do Exército Brasileiro (EME) n°001 de 27 de abril de 2010. O Sisfron tem por objetivo de “aumentar a capacidade do EB e do Estado de monitorar os quase 16,000 km de fronteira terrestre especialmente as regiões sob responsabilidade territorial dos Comandos Militares da Amazônia, do Oeste e do Sul.” (Brasil 2011)⁸ A organização militar encarregada do projeto é o Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMF), sob responsabilidade do Comando Militar do Oeste.

O projeto Sisfron faz parte de uma série de macroprojetos do EB que visam uma modernização efetiva da Força Terrestre no horizonte 2030. Podemos citar por exemplo o Programa Amazônia Protegida (PAP), o Sentinela da Pátria, o Mobilidade Estratégica e o COBRA (Combatente Brasileiro). Esses programas estão previstos em leis de modernização somando um total de dezenas de bilhões de reais. De acordo com os militares, o Sisfron vai auxiliar na luta contra os ilícitos e apoiar outros programas já existentes, como por exemplo o programa Calha Norte e o Sivam/Sipam. Dentro das diversas ameaças combatidas, podemos citar: o contrabando e o descaminho, o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas e munições,

7 *Brasil. 2011. Manual MD30-M-01 – Vol. I. Doutrina de Operações Conjuntas. Brasília: Ministério da Defesa.*

8 *Ibid.*

o roubo de cargas e veículos, a exploração sexual infantil, o refúgio de criminosos, a evasão de divisas, os crimes ambientais, as rotas de veículos roubados, os assassinos de aluguel e o turismo sexual, entre outros. É importante lembrar que a faixa de fronteira é composta por grandes reservas ambientais e terras indígenas (TI) como por exemplo a TI Raposa Serra do Sol, do povo Yanomami. A fiscalização dessas áreas complexas do ponto de visto jurídico é baseado no poder de polícia das Forças Armadas na faixa de fronteira. As normas estão estabelecidas em atribuições subsidiárias, a partir do advento da Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, com as alterações feitas pela Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004. (*Bernardes and Choy 2006, 1-16*)⁹

De acordo com o documento oficial do Governo Brasileiro: “Bases para uma proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira” do Grupo de Trabalho Inter federativo de Integração Fronteiriça (2010), o Programa Amazônia Protegida (PAP) releva da autoridade do Exército Brasileiro (EB). O documento explica que: “o PAP vai aumentar de 23 para 51 o atual número de pelotões de fronteira na floresta, além de criar novas brigadas. Essa reestruturação estará concluída em 2018 e incluirá a modernização dos pelotões existentes. O Exército terá, no futuro, mais de 30,000 militares na região, um número ainda modesto, uma vez que 50,000 seria o ideal em tempos de paz” (Brasil 2010)¹⁰. Um primeiro comentário acerca do trecho apresentado é necessário para entender o programa. Trata-se de uma reestruturação, ou seja, um remanejamento de forças terrestres existentes. Atualmente, e por razões históricas, a maioria do contingente de forças do EB encontra-se na região sul e sudeste do país. Vale considerar esse dado, pois o PAP não prevê, até que

9 *Bernardes and Choy. 2006. Poder de Polícia do Exército Brasileiro-uma análise. Anais do Conpedi.*

10 Brasil. 2010. Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Brasília: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça.

for explicitado, a contratação de novos profissionais, já que 70% do orçamento do EB é dedicado ao pagamento dos salários dos servidores. O Programa Amazônia Protegida representa um conjunto de projetos voltados para o fortalecimento da presença militar terrestre. De acordo com os dados encontrados num arquivo PDF do Ministério da Defesa, o PAP é organizado da seguinte forma, como apresentado na tabela 2.

Tabela 2

| |
|--|
| <p>Fase I:</p> <p>Primeira ação estratégica: Construção de 28 Pelotões Especiais de Fronteira</p> <ul style="list-style-type: none">- Custo: R\$ 1.000.000.000 (um bilhão de reais)- Localização: Terras indígenas, unidades de conservação e em suas áreas de amortecimento- Observação: A Fase I teve a sua origem no Decreto nº 6.513, de 22 de julho deste ano (2008), que determina a instalação de unidades militares permanentes nas terras indígenas localizadas na faixa de fronteira <p>Segunda Ação Estratégica:</p> <ul style="list-style-type: none">- Evento: Adequação da infraestrutura e modernização dos 20 Pelotões Especiais de Fronteira já existentes. Período: 2010 a 2018- Custo: R\$ 140.000.000 (cento e quarenta milhões de reais) |
| <p>Fase II:</p> <ul style="list-style-type: none">- Complementação das ações iniciadas na Fase |

A partir dos dados, podemos fazer duas observações: a primeira diz respeito ao orçamento do programa. O texto prevê um bilhão de reais para a construção de 28 novos PEF. Quando nos analisamos as bases de dados dos gastos militares no Portal da Transparência, podemos observar que existem duas colunas. A primeira trata do valor estimado, a segunda vem se contrapor e concerne o valor repassado. Surge então a dúvida como esse programa vai ser financiado de maneira definitiva. Grande parte da oposição para a criação de territórios indígenas,

especialmente nas zonas fronteiriças, até recentemente veio das forças armadas. Eles temiam o fato de ver essas áreas tornam-se uma maior autonomia e até mesmo afirmar a sua independência, poderia ameaçar a unidade territorial do Brasil. O debate, que foi particularmente forte nos anos 1990 sobre os territórios dentro da região abrangida pelo programa Calha Norte, como a TI Yanomami do Alto Rio Negro. (Albert 1990, 116-127)¹¹

Para garantir a segurança de suas fronteiras, o governo federal russo optou pela criação de novas bases no Ártico. Primeiro, devemos enfatizar que, em razão das condições climáticas extremas, o plano do Serviço de Guardas Fronteiras (SGF) prevê a criação *ad hoc* de vinte novos postos de fronteira, que serão automatizado na grande maioria, e não vão requerer, em princípio, a presença de pessoal constantemente nas áreas de operações. Na verdade, trata-se de um complexo sistema de radares, de veículos aéreos não tripulados (VANT), de câmeras de alta definição e de câmeras de visão noturna para permitir a coleta de dados de forma rápida para oferecer uma resposta adequada às necessidades. Também devemos enfatizar a importância das estações de radares e dos satélites de observações terrestres que irão facilitar o trabalho no terreno. Para conseguir esse meta, o SGF prevê a compra de equipamentos móveis, de tipo 4x4 e moto neve para realizar patrulhas nas áreas de fronteira. (Blank et al. 2011, 43-63)¹²

A estratégia russa de presença na fronteira oferece um outro aspecto, menos militar e mais no domínio da cooperação, com a criação de nove centros de resgate para auxiliar no aumento do tráfego na área de rota do Mar do Norte. O papel da Guarda Costeira é muito importante porque eles são os primeiros a chegar na operação em razão da localização. O governo russo pretende confiar a organização

11 Albert. 1990. Développement Amazonien et Sécurité Nationale : les Indiens Yanomami face au projet « Calha Norte » Ethnies (11 &12).

12 Blank et al. 2011. Russia in the Artic. Strategic Studies Institute. Monografia.

e a gestão destes centros para o Ministério de Situações de Emergência e do Ministério dos Transportes. Devido à luta contra o aquecimento global, missões científicas internacionais acontecem em território russo e um esforço de monitoramento foi feito pelas autoridades para prevenir os acidentes. (Zysk 2010, 4)¹³.

De acordo com Zysk, a Rússia enfatizou claramente no documento “Os fundamentos das políticas de estado da Federação da Rússia no Ártico no período de 2020 e além” a importância de manter um “necessário potencial de combate” no Norte, no sentido de securitizar os interesses nacionais. Como podemos observar, a definição não é precisa e abrange uma série de opções para o uso da força em função de determinadas situações. A leitura que podemos fazer aqui é a ausência de ameaça de natureza clara na região. O documento fala em “novas ameaças”, mas de maneira vaga e pouco detalhada. Um dos motivos dessa retórica é o estatuto jurídico do Ártico, que vem sendo discutido nas comissões especiais do Conselho do Ártico com seus membros ultimamente.

Para a Federação da Rússia, o reforço da presença militar na região do Ártico encontra as suas origens na sua própria história. Afinal, na década de 1930 e 1940, o líder Josef Stalin apropriou-se o imaginário do Grande Norte para criar uma mística nacional, transformando assim o Ártico como um dos símbolos da potência do país. A Rota do Mar do Norte ou *Sevmorput* em russo foi o objeto por excelência da propaganda soviética para carregar os valores comunistas, e a necessidade de encontrar uma saída marítima a qualquer custo. Hoje em dia, podemos observar uma retomada do discurso sobre esse momento, quando em 2004, foi publicado o relatório do Grupo de Trabalho do Conselho do Estado russo sobre os Interesses de Segurança Nacional. (Blank et al. 2011, 63-89)¹⁴. Em setembro de 2008, houve por parte do Executivo a

13 Zysk. 2010. Russia's Arctic Strategy: ambitions and constraints. *Joined Forces Quarterly* (Issue 57, 2nd quarter)

14 Blank et al. 2011. *Russia in the Arctic*. Strategic Studies Institute. Monografia.

vontade de formular uma nova estratégia para o Ártico. De acordo com o documento, os quatro eixos principais são: 1) os interesses nacionais russos no Ártico; 2) principais objetivos e prioridade estratégica; 3) tarefas fundamentais e meios para realização da política do Estado; 4) mecanismos fundamentais e meios para realização dos objetivos. (Zysk 2010, 5-6)¹⁵ O documento norteia as tarefas para estabelecer um cronograma até 2020, para realizar determinados objetivos, mas ele permanece vago ao longo do texto. Ele raramente explicita os programas que serão lançados mas propõe algumas diretrizes para serem seguidas. Assim, as autoridades do país acreditam que a região Ártica deve servir de base para o crescimento econômico da nação no futuro, perenizar o seu desenvolvimento social e garantir um nível satisfatório de competitividade nos mercados internacionais. O documento visa também a preservação dos ecossistemas únicos do Ártico, assim que sua preservação como zona de paz e cooperação. Precisamos comentar que por mais que as intenções dos russos sejam positivas, uma ressalva precisa ser feita quanto ao discurso e a prática na arena internacional. Podemos citar aqui por exemplo o episódio mediático que envolveu em 2007 um explorador no leito do Ártico, plantando uma bandeira russa no fundo do oceano e manifestando um tom nacionalista forte, e não deixou dúvidas em relações às intenções dos russos na região. Obviamente, a simbólica aqui prevalece e não podemos tirar conclusões sobre a política russa na região a partir desse evento. Porém, essa atitude gerou um impacto forte na comunidade internacional e centrou o debate sobre a questão do direito do uso do mar e da exploração em áreas sensíveis. (Konyshv and Sergunin 2012, 1-17)¹⁶

As forças da Frota Norte russa (composta por quatro forças

15 Zysk. 2010. Russia's Arctic Strategy: ambitions and constraints. *Joined Forces Quarterly* (Issue 57, 2nd quarter)

16 Konyshv and Sergunin. 2012. *The strategy of Canada in the Arctic and Russia: is it possible to find mutual understanding? Arctic and North.*

regionais) são compostas por 11 submarinos estratégicos, 3 submarinos nucleares com mísseis, 6 submarinos nucleares lançadores de torpedo, 38 navios de ranking I, 20 de ranking II, 19 de ranking III, 130 barcos e 209 sistemas de artilharia. A Frota Área Norte possui 20 Tu-22Ms, 12 caças Su-25, 24 Su-27, 2 An-12s/An-24s/An-26s, 27 helicópteros Ka-27s/Ka-29s. A zona ártica é dividida em quatro distritos militares: 1) o distrito militar de Leninegrado; 2) o distrito militar Volga-Ural; 3) a zona militar do distrito da Sibéria; 4) o distrito militar do Extremo Leste. A maioria dos recursos e das forças armadas russas no Ártico estão localizados principalmente na região de Murmansk, com a presença de duas brigadas motorizadas. As estações de monitoramento das Forças Espaciais são situadas na Novaya Zemlya e no Plesetik e Naryan-Mar. A aviação de longo alcance utilizam as bases aéreas em Rogachevo (Novaya Zemlya) e em Vorkuk. Algumas unidades de apoio das Forças Estratégicas estão situadas na zona noroeste do distrito militar Volga-Ural. Uma estação de monitoramento das trajetórias dos ICBM (*Inter Continental Ballistic Missile*) está situada em Noril'sk (na parte setentrional das tropas do distrito militar da Sibéria. Uma base aérea para aeronaves de longo alcance está situado em Noril'sk também. As estações para monitorar os lançamentos dos artefatos de tipo ICBM estão localizados em Yakutsk e Mirny (ambos localizados no distrito militar do Extremo Leste). O 72º Regimento de caças da Força Aérea está situado em Amderma, assim como o regimento de guerra eletrônico em Pedora Kamenska. As bases aéreas de longo alcance encontram-se em Chekurovka, Tilesi-3 e Anadyr.

Do ponto de vista da geopolítica, alguns estados mostraram um interesse evidente no desenvolvimento do Ártico. Segundo as normas jurídicas internacionais, somente cinco países no mundo possuem fronteiras no Ártico, isto é Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Noruega e Rússia gozam dos direitos de exploração da zona econômica

exclusiva (ZEE). Ultimamente, houve pressões por parte do Japão e da China em participar dos debates sobre essas possessões. Demais países como a Finlândia ou a Suécia procuram orientar o debate sobre a necessária internacionalização da zona, a partir de uma argumentação baseada na cooperação para maximizar os lucros para a comunidade internacional. Esse interesse é caracterizado pela proposta perante a Convenção sobre a Lei do Mar das Nações Unidas para adquirir uma área de 1,2 milhões de km². O futuro da segurança energética pode depender da capacidade para Moscovo se tornar o dono legítimo dessa área gigante.

De acordo com os analistas, as reservas em hidrocarbonetos (petróleo e gás) na parte que cabe ao governo russo, representa 25% do total das reservas mundial conhecidas. Isto significa aproximadamente 15,5 bilhões de toneladas de petróleo e 84,5 trilhões de m³ de gás. Além disso, a Federação da Rússia já explora 90% do níquel e do cobalto no Ártico, 60% do cobre, 96% das platinas. Apesar dos enormes potenciais, é preciso levar em consideração o fator tecnológico na hora de pensar a exploração no Grande Norte. Ela torna-se complexa e requer uma mão de obra qualificada e meios modernos para conseguir maximizar os lucros, em função das dificuldades para acessar as áreas de exploração. Dessa forma, os analistas apostam num cenário de aquecimento global, que tornará a camada de gelo menos importante durante o ano e ultimamente facilitará o acesso. Mas a comunidade científica ainda não se pronunciou a favor de um cenário que apresenta-se dessa forma.

CONCLUSÃO

Ao finalizar este artigo, podemos fazer algumas considerações. A ideia central deste trabalho é oferecer uma reflexão sob uma perspectiva comparativa. Os casos brasileiros e russos oferecem exemplos interessantes de opções estratégicas para garantir a segurança

na faixa de fronteira. As seis dimensões analisadas na primeira parte mostram que, embora o contexto geopolítico seja diferente, a comparação mostra ser uma ferramenta interessante porque consegue mostrar as diferenças de estratégia para enfrentar os desafios do futuro. De um lado, o Brasil lançou grandes projetos para modernizar suas capacidades militares, mas ainda falta muito trabalho para atingir as metas da Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Pensando no horizonte 2022, com o bicentenário da independência, o Brasil passará por um momento chave para concretizar os avanços realizados no campo da projeção de poder, particularmente na região da Amazônia.

As ambições russas no Ártico são também reais, mas ainda requerem muito esforço e dedicação para se tornar palpáveis. O país necessita ainda articular o seu poder com os demais vizinhos. Precisa minimizar a tensão entre de um lado, o papel e sua responsabilidade na região Norte, e do outro, a capacidade de dialogar no Conselho do Ártico, para reduzir as tensões geopolíticas. Como de costume, a questão do orçamento é chave para perenizar os planos estratégicos dos dois países. A criação de novas unidades na faixa de fronteira requer um trabalho importante, e sobretudo investimentos compatíveis com as ameaças reais. Em nome da segurança energética, a Rússia e o Brasil modernizam suas forças armadas, preparando assim os desafios do século XXI. Presença humana de uma lado, sistemas automatizados do outro, cada país opta por uma estratégia capaz de “reduzir” as enormes áreas territoriais que compõem a região Norte da Amazônia e do círculo polar ártico russo. Finalmente, a militarização das regiões de fronteira precisa de muito cautela, para não ferir a vizinhança no plano regional e os povos indígenas nas questões domésticas. Ficaremos atentos aos desdobramentos futuros para imaginar soluções capazes de responder às preocupações que encontram-se nessas regiões.

A COORDENAÇÃO INTERAGÊNCIAS DAS FORÇAS ARMADAS NOS CASOS DE DESASTRE NATURAL¹

ALEXANDRE DOS PASSOS DE ARAÚJO

INTRODUÇÃO

O atlas editado pela Universidade Federal de Santa Catarina, em 2012², conclui que os desastres naturais constituem um tema cada vez mais presente no cotidiano das populações, principalmente nas últimas décadas.

Para enfrentar esse fato, no Brasil instituiu-se a Defesa Civil, que está organizada, atualmente, sob a forma de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC). O SINPDEC é constituído pelos órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas entidades públicas e privadas de atuação significativa na área de proteção e defesa civil.

Essa estrutura organizacional da Defesa Civil no Brasil, concebida na forma de sistema capilarizado, coloca o Município como protagonista, ao mesmo tempo que confere caráter interorganizacional aos seus trabalhos, pois demanda a participação de várias organizações, de níveis e áreas diferentes, todas necessárias à atuação na defesa civil.

1 Baseado na tese apresentada como trabalho de conclusão do curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciências Militares, nível *stricto sensu*, do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

2 Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), *Atlas brasileiro de desastres naturais, 1991 a 2010: volume Brasil* (Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres. Florianópolis, 2012)

Nesse contexto, as Forças Armadas (FA), baseadas nas suas atribuições legais, têm sido chamadas a cooperar com a Defesa Civil, particularmente na fase de resposta a desastres naturais de grandes proporções, quando as capacidades civis são ultrapassadas. Nesses momentos, as Forças Armadas, particularmente o Exército, têm empregado Grande Unidade ou Grande Comando Operativo, respectivamente Brigada ou Divisão.

Esse emprego das Forças Armadas em desastres naturais de grandes proporções, em território nacional, envolve efetivos e meios militares em uma rede de organizações que participam da resposta a esse desastre, de tal monta, que exigem coordenação interorganizacional³, independente da responsabilidade pela coordenação geral das tarefas de defesa civil.

Em que pese as FA estarem cumprindo sua missão de cooperação com a defesa civil em muito boas condições, foi verificado, em entrevistas preliminares e leitura de relatórios, a dificuldade dos comandantes das operações de ajuda às vítimas de calamidade pública na coordenação interorganizacional referente as ações de Defesa Civil.

Dessa maneira, levantou-se o problema de como as Forças Armadas conjugam seus trabalhos de ajuda com as outras instituições nos casos de desastre natural.

Para responder a esse questionamento, a tese analisou a coordenação dos esforços colaborativos das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre natural ocorrido em Santa Catarina (2008), Alagoas e Pernambuco (2010) e região Serrana do Rio de Janeiro (2011), buscando conhecer como as Forças Armadas realizam a concatenação de seus trabalhos com as demais agências.

O arcabouço teórico fundamentou-se nas relações e coordenação interorganizacional no contexto das emergências e

3 De uma maneira geral, o termo interagências e interorganizacionais referem-se ao mesmo fenômeno.

respostas a crises, pesquisados no meio acadêmico e na doutrina militar brasileira.

Metodologicamente, o trabalho se baseou na estratégia da comparação de Theda Skocpol⁴ e Stuart Mill⁵, por concordâncias e discrepâncias, dos casos estudados. Foi utilizado como configuração-controle um modelo teórico, que busca explicar a coordenação interorganizacional em resposta ao desastre natural, feito a partir do estudo e análises bibliográficas acerca do tema. Posteriormente, houve a interpretação e comparação dos três eventos de emprego das FA em desastre natural.

A partir dos resultados, foi possível concluir que as Forças Armadas executam a coordenação de seus esforços colaborativos com as outras organizações em desastre natural empregando determinadas técnicas para superar dificuldades que se apresentam a essa coordenação.

REFERENCIAL TEÓRICO

O fenômeno interorganizacional não é algo novo. No entanto, crescente interesse por pesquisas sobre esse fenômeno, dentro das mais variadas áreas, como a economia, a sociologia e a política, ocorre a partir da segunda metade do século passado⁶, pela sua reconhecida importância no campo organizacional e social.

A figura 1 esquematiza o conceito de relações e entidade interorganizacional, donde se conclui que representa o relacionamento entre organizações, de maneira formal ou informal, com a finalidade de

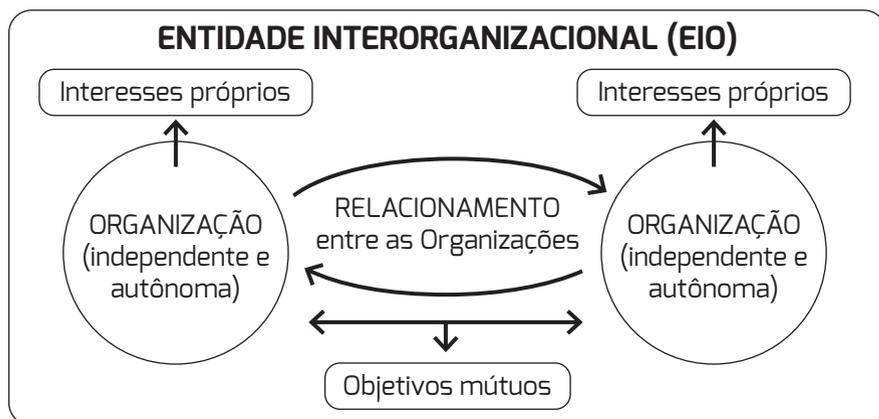
4 Método histórico comparativo utilizado no livro "States and Social Revolutions (1979).

5 Método das concordâncias e discrepâncias sistematizado no livro "A System of Logic (1843).

6 Em 1965, Evan publicou o artigo *Towards a Theory of Interorganizational Relations*, considerado embrionário por CROPPER E COL. (2008), cujo conteúdo introduzia a noção de uma teoria das relações interorganizacionais. Estes autores avaliam que esse foi um momento chave no estudo das organizações e suas relações.

alcançar objetivos mútuos, sem que as organizações deixem de possuir seus interesses próprios. Esse arranjo dá origem a uma “nova forma organizacional” composta por duas ou mais organizações, chamada entidade interorganizacional.

Figura 1 – Relações e entidades interorganizacionais



Fonte: Baseado em CROPPER e col. (2008); MARCON & MOINET (2000); RING e VAN DE VEN (1994); CHILD e FAULKNER (1998).

A formação de entidades interorganizacionais é motivada, principalmente, porque hoje nenhuma organização sozinha resolve os problemas que se apresentam à sociedade⁷.

Portanto, por meio de entidades interorganizacionais, com uma crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados, o Estado garante a mobilização de recursos disponíveis e apresenta uma resposta eficaz aos complexos problemas da sociedade⁸.

A capacidade das Forças Singulares operarem em conjunto, de

7 Alexandre dos Passos de Araújo, *A coordenação dos esforços colaborativos das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre natural* (Tese de Doutorado em Ciência Militar, Instituto Meira Mattos, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro 2013), 32.

8 Sonia Maria Fleury Teixeira e Assis Mafort Ouverney, *Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde* (Rio de Janeiro: FGV, 2007).

maneira efetiva, embora seja o caminho correto para uma evolução da segurança e defesa do Brasil, não se mostra suficiente⁹.

É necessária, também, a capacidade de realizar trabalhos conjuntos entre FA e outras organizações, o que implica realização de operações militares em ambiente interorganizacional, e, conseqüentemente, relações interorganizacionais. Tal fato é verificado igualmente na estratégia de segurança nacional de países como os Estados Unidos¹⁰, Reino Unido¹¹, Rússia¹² e Brasil¹³.

Dessa forma, depreende-se que o trabalho conjunto entre diversas organizações e as Forças Armadas em assuntos de Segurança & Defesa ganha maior visibilidade e importância nos tempos atuais.

Nesse contexto, as FA brasileiras, sejam por meio do Ministério da Defesa ou dos Comandos Singulares, mantêm parcerias com várias outras organizações¹⁴. Como resultado, as relações e entidades interorganizacionais se fazem presentes no contexto da segurança e defesa, no Brasil.

Diante desse quadro apresentado surge a necessidade de conjugação das capacidades das FA e das demais organizações com a finalidade de proporcionar ao Estado a necessária competência de solucionar os problemas decorrentes de ameaças e riscos à Segurança & Defesa Nacional e/ou cumprir com suas atribuições.

Um desses problemas que têm demandado a formação de entidades interorganizacionais, de forma temporária, e conseqüente coordenação é a resposta ao desastre natural. De fato, a missão de cooperação das FA

9 Celso Amorim, Aula Magna do Ministro da Defesa do Brasil no Curso Superior de Política e Estratégia da ESG (Brasília, 2012).

10 *National Security Strategy* (2010), 14.

11 *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* (2010), 5.

12 *National Security Strategy of the Russian Federation to 2020* (2009). Disponível em <http://rustrans.wikiidot.com/russia-s-national-security-strategy-to-2020> (Acesso em 1º de outubro de 2012)

13 Livro Branco de Defesa (2012), 28.

14 Alexandre dos Passos de Araújo, *A coordenação dos esforços colaborativos das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre natural*, 36-37.

brasileiras com a Defesa Civil requer trabalho conjunto entre as tropas e as demais organizações que participam dessa resposta, conforme verificado no emprego do Exército, Marinha e Aeronáutica nos últimos desastres naturais de grandes proporções¹⁵.

Entidades interorganizacionais temporárias existem em uma amplitude de atividades econômicas e sociais, bem como por toda uma gama de indústrias e serviços¹⁶.

Essa entidade interorganizacional temporária foi chamada por MANDELL¹⁷ de força tarefa temporária, ou *ad hoc*, entre organizações. Posteriormente, JONES e LICHTENSTEIN¹⁸ designaram-na de projeto interorganizacional, enquanto KENIS e col.¹⁹ denominaram-na organização temporária interorganizacional.

Nesse trabalho, foram examinadas àquelas correlatas à área de respostas aos desastres naturais, com a participação das Forças Armadas.

No tocante à variedade de formas que a entidade interorganizacional temporária pode assumir, JONES e LICHTENSTEIN²⁰ abordaram quatro tipos gerais de projeto interorganizacional. Dentre estes, definiram o chamado *multi-party organizing*²¹ como o utilizado em emergências e resposta à crise.

15 Relatórios das operações militares de cooperação das FA com a defesa civil por ocasião das enchentes ocorridas na região Serrana do Rio de Janeiro, em 2011, em Pernambuco e Alagoas, em 2010, e em Santa Catarina, em 2008.

16 Kenis, Cambré e Janowicz-Panjaitan, "Research on temporary organizations: the state of the art and distinct apaches toward 'temporariness', " em *Temporary Organizations: prevalence, logic and effectiveness* ed. ____ (Cheltenham,UK: Edward Elgar publishing limited, 2009), 56.

17 M. P. Mandell, *The Impact of Collaborative Efforts: Changing the Face of Public Policy Through Networks and Network Structures* (Policy Studies Review, 1999), 4-17.

18 Candance Jones e Benyamin B. Lichtenstein, "Temporary Interorganizational Projects," em *The oxford handbook of inter-organizational relations*, ed. Cropper, Ebers, Huxham e Ring (New York: Oxford University Press Inc, 2008), 234.

19 Kenis, Cambré e Janowicz-Panjaitan, "Introduction: temporary organizations - a challenge and oportunist for our thinking about organizations," em *Temporary Organizations: prevalence, logic and effectiveness*, ed. ____ (Cheltenham,UK: Edward Elgar publishing limited, 2009), 2.

20 Jones e Lichtenstein, *Temporary Interorganizational Projects*, 240-241.

21 Organização multi-partido.

RAAB e col.²², por sua vez, na tipologia de organização temporária interorganizacional, definiu os tipos *hastily formed interorganizational temporary organization*²³ e *structurally prepared interorganizational temporary organization*²⁴ como os utilizados nas respostas aos desastres naturais, que envolvam as FA.

Quadro 1 – Tipos de entidades interorganizacionais (EIO) temporárias em desastres naturais

| ÁREA | AUTOR | EIO temporária | TIPOS |
|--|----------------------|---------------------------|--|
| Resposta urgente a desastre natural e crises sociais | JONES e LICHTENSTEIN | Projeto IO | <i>multi-party organizing</i> |
| | RAAB e col. | Organização temporária IO | <i>hastily formed interorganizational TO</i> ²⁵ |
| | | | <i>structurally prepared interorganizational TO</i> |

Fonte: Baseado em JONES e LICHTENSTEIN (2008), RAAB e col. (2009).

Nesses diversos tipos de arranjos entre as organizações, a temporalidade é o fator exclusivo em todas elas²⁶, resultando em uma característica comum a todos os tipos de entidades interorganizacionais temporárias, distinguindo-as de outras formas organizacionais. No entanto, ainda se verifica que vários outros fatores também caracterizam de modo singular as entidades interorganizacionais temporárias.

Portanto, com base nos estudos de entidades interorganizacionais temporárias no contexto de catástrofe natural²⁷, suas principais

22 Raab, Soeters, Van Fenema e Waard, “Structure in temporary organizations, “ em *Temporary Organizations: prevalence, logic and effectiveness*, ed. Kenis, Cambré e Janowicz-Panjaitan (M.Cheltenham,UK: Edward Elgar publishing limited, 2009), 174-176

23 Organizações temporárias interorganizacionais formada precipitadamente.

24 Organizações temporárias interorganizacionais preparadas estruturalmente.

25 *Temporary organization*

26 Alexandre dos Passos de Araújo, *A coordenação dos esforços colaborativos das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre natural*, 44.

27 Alexandre dos Passos de Araújo, *A coordenação dos esforços colaborativos das Forças Armadas com outras organizações nos casos de desastre natural*, 41-46.

características encontradas e adotadas no presente trabalho são: tempo de duração limitado, incertezas do ambiente, relacionamento entre as organizações e atributos das diferentes organizações.

As experiências vivenciadas em desastres naturais, tanto em âmbito nacional²⁸ quanto internacional²⁹, demonstram que a melhoria na prestação de socorro às vítimas de crises humanitárias, ou seja, a eficiência das entidades interorganizacionais temporárias em desastres naturais, ocorrerá por meio de maior cooperação e coordenação entre as diferentes organizações e indivíduos participantes da resposta a calamidades públicas.

Por consequência, dentre outros temas relevantes, a coordenação interorganizacional vem sendo estudada no campo das entidades interorganizacionais temporárias e nas relações interorganizacionais.

Essas pesquisas e estudos no tema da coordenação entre as organizações têm demonstrado a diferença da coordenação clássica e a interorganizacional, assim como a importância nos estudos organizacionais.

De acordo com WHETTEN³⁰, a coordenação entre organizações e agências no setor público tem sido cada vez mais exigida e se tornado um elemento chave dentro dos serviços públicos. De modo semelhante, KLIJN e KOPPENJAN³¹ afirmam que o foco da entidade interorganizacional na administração pública é a coordenação entre as instituições.

28 Relatório da Operação de apoio ao socorro às vítimas das chuvas, que ocorreram na região Serrana do Estado do RJ, em 2011

29 Declaração Oficial do CICV na 66ª sessão, Plenária, Item 70(a) da agenda, Assembléia Geral, Nações Unidas, Nova York, em 14 de dezembro de 2011.

30 Whetten. "Objectives and Issues: Setting the Stage", em *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, ed. David Rogers e David Whetten, (1. ed. Ames: The Iowa State University Press, 1982), 3-8

31 Klijn e Koppenjan. *Public Management and Policy Networks: Foundation of a Network Approach to Governance*. (Public Management: An International Journal of Research and Theory.2(2): 2000), 135-158

O motivo dessa importância da coordenação interagências na administração pública é relatado por GOLDSMITH e EGGERS³², quando abordam a coordenação fragmentada em uma rede de dois ou mais organismos. Os autores afirmam que problemas de coordenação podem miná-la, inviabilizando-a e representando um grande desafio para essa nova forma organizacional.

De acordo com MULFORD e ROGERS³³, a coordenação interorganizacional frequentemente é vista como sinônimo de cooperação. Apesar disso os autores sustentam a existência de aspectos que distinguem a coordenação da outra forma de interação (quadro 2).

Quadro 2 – Comparação dos processos de cooperação e coordenação interorganizacional.

| CRITÉRIOS | COOPERAÇÃO | COORDENAÇÃO |
|---|--|---|
| 1. Regras e formalidade | Sem regras formais | Regras formais |
| 2. Objetivos e atividades enfatizadas | Objetivos e atividades organizacionais individuais | Objetivos e atividades conjuntas |
| 3. Implicações para as ligações verticais e horizontais | Nenhuma, somente <i>domains agreements</i> | Ligações verticais e horizontais podem ser afetadas |
| 4. Recursos de pessoal envolvido | Relativamente pouco (membros de menor escalão) | Mais recursos envolvidos (membros do alto escalão) |
| 5. Ameaça a autonomia | Pouca ameaça | Maior ameaça |

Fonte: Baseado em MULFORD e ROGERS. (1982).

32 Stephen Goldsmith e William D Eggers. *Government by Network: The New Shape of the Public Sector.* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2004).

33 Mulford e Rogers, "Definitions and Models", em *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, ed. David L. Rogers e David A. Whetten (1. ed. Ames: The Iowa State University Press, 1982), 9-31.

Segundo HALL³⁴, a coordenação interorganizacional é um processo de decisão e ação em conjunto no qual duas ou mais organizações participam com algum tipo de ajustamento mútuo, envolvendo uma meta coletiva.

Do ponto de vista de ALEXANDER³⁵, a coordenação interorganizacional é a identificação e gerenciamento da interdependência de um arranjo de organizações através de estruturas de coordenação interorganizacional para ajustar suas respectivas ações.

Essas estruturas estão localizadas nos campos social e organizacional e são classificadas por ele em três diferentes níveis, de acordo com as formas utilizadas para ligar os centros de decisão de uma organização ou das organizações membros de sistema interorganizacional. Os níveis apontados pelo autor são de meta, meso e micro estruturas de coordenação

O nível metaestrutura é identificado como o mais alto, que diz respeito ao contexto, envolvendo a relação interorganizacional como um todo e definindo as características básicas da interação entre as organizações que compõem o arranjo.

O nível seguinte é a mesoestrutura. Elas abrangem um sistema particular de arranjo e se referem às formas assumidas pelo arranjo interorganizacional, sendo relativa ao nível da implementação. Os exemplos propostos são programas e projetos.

No último nível, mais operacional, encontram-se as microestruturas de coordenação compostas por mecanismos de ligação dos centros de decisão, podendo essas ser formais, tais como as comissões, comitês coordenadores ou diretores e a força tarefa; ou informais como os contatos interpessoais em reuniões ou através de telefonemas, correspondências e informações partilhadas.

34 Richard H. Hall, *Organizations: structures, processes, and outcomes*. (8a ed. New Jersey: Prentice Hall, 2002).

35 E. R. Alexander, *A structuration theory of inteorganizational coordination: cases in environmental management*. (International Journal of Organizational Analysis. Vol. 6, Out.1998), 334-354.

De acordo com PERRI 6³⁶, a coordenação interorganizacional trata de uma gama de iniciativas planejadas para combater certos tipos de problemas. Ela é apresentada como recurso a qualquer ou a vários desses desafios.

Afirma BORZEL³⁷ que as organizações integrantes de uma entidade interorganizacional compreendem que a cooperação³⁸ é o melhor caminho para se alcançar objetivos comuns. Ainda segundo a autora, as entidades interorganizacionais “são caracterizadas, predominantemente, por interações informais entre atores públicos e privados com interesses distintos, mas interdependentes, que lutam para solucionar problemas de ação coletiva em um nível central, não hierárquico”.

Para JONES e LICHTENSTEIN³⁹, a entidade interorganizacional temporária é, ela mesma, uma forma de coordenação, cuja diferenciação de tipos é dada pelo mix de mecanismos de coordenação utilizados para manter e equilibrar a integração das organizações envolvidas.

Do mesmo modo, SVENSSON, TROMMEL e LANTIK⁴⁰ relatam que as duas últimas décadas testemunharam reformas que significam um afastamento do tipo de organização burocrática tradicional em favor de formas alternativas de coordenação, entre elas a constituição de entidades interorganizacionais.

Na visão de RAAB e col.⁴¹, a complexidade dos problemas, como, por exemplo, a epidemia SARS⁴², em 2003, cria uma demanda por expertise e recursos que somente podem ser reunidos por meio

36 Perri 6, *Coordination*. (International Encyclopedia of Political Science, 2011. SAGE Publications)

37 Börzel, Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. Nr 76: 1998), 253-273.

38 Aqui o autor adota o conceito de cooperação semelhante ao adotado para coordenação neste trabalho.

39 Jones e Lichtenstein, Temporary Interorganizational Projects, 231-255.

40 Svensson, Trommel e Lantink, Reemployment Services in the Netherlands: A Comparative Study of Bureaucratic, Market, and Network Forms Organization (*Public Administration Review*. 2008).

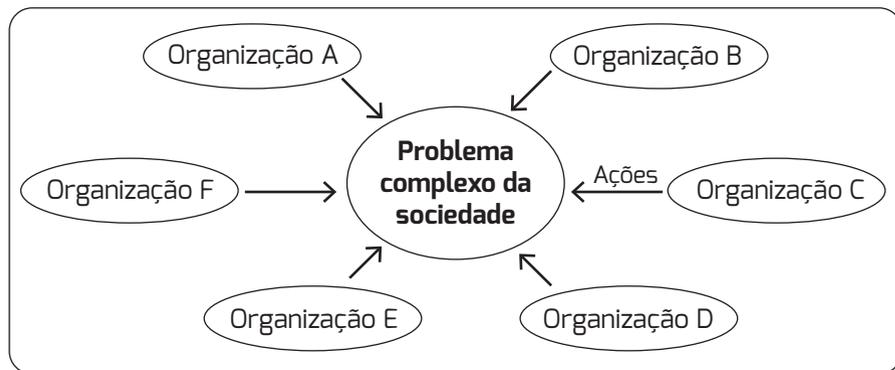
41 Raab e col., Structure in temporary organizations , 180.

42 Síndrome respiratória aguda grave

de uma coordenação interorganizacional. Afirmam os autores que múltiplas organizações constituindo um tipo de entidade interorganizacional temporária podem resolver esse tipo de problema por meio da coordenação de múltiplos serviços através das fronteiras organizacionais.

Esquematizando por meio de figuras (Nr 2, 3 e 4) o que disseram os vários autores mencionados, verifica-se na figura 2 cada organização respondendo, de maneira isolada, a um problema complexo da sociedade. As setas correspondem as ações de cada organização com o propósito de resolver o problema, no entanto sem haver uma coordenação entre elas.

Figura 2 – Forma tradicional de resolver os problemas complexos que se apresentam à sociedade.



Fonte: Baseado em GONTIJO (2007), SILVEIRA (2007), BARBOSA (2010), MIGUELETTO (2001), SVENSSON, TROMMEL e LANTIK (2008), DIAS (2010).

Essa figura demonstra uma prática isolada das organizações. Observa GONTIJO⁴³ (2007), do que não destoa SILVEIRA⁴⁴ (2007),

43 José Geraldo Leandro Gontijo, *Políticas Públicas para a Juventude: a atuação da Secretaria Nacional de Juventude durante o primeiro mandato do Governo Lula. 2007.* (Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte, 2007).

44 Henrique Flávio Rodrigues da Silveira, *Planejamento governamental e coordenação interorganizacional*

que a forte tradição de independência das organizações públicas no Brasil, pautadas na lógica de políticas setorializadas, separadas por fronteiras institucionais burocráticas, legais, ocasiona o insulamento das agências públicas em suas práticas particulares.

Esse isolamento faz com que elas não acessem e nem tenham como referências para seus respectivos planejamentos as atividades desenvolvidas por outros setores externos, cenário que provoca contradições e redundâncias na execução das ações.

Paralelo a essa prática não integradora, verificou-se a ampliação progressiva do leque de atribuições do Estado, decorrentes das transformações políticas e culturais ao longo das três últimas décadas, com os processos de descentralização.

Somado a isso, observou-se a criação de múltiplas agências; a complexidade da atuação técnica dos servidores públicos, devido ao caráter multidimensional dos temas a serem abordados; o fenômeno da participação dos cidadãos nas gestões; os recorrentes problemas fiscais com redução de recursos; a diversidade econômica e cultural da sociedade, com sua conseqüente exigência de equidade e respeito; a complexidade institucional do Brasil, com gerenciamento difuso e descontinuidade; e interesses e valores emergentes como gênero, raça, etnia, direitos humanos, meio ambiente, desarmamento e outros distintos⁴⁵.

Do exposto, o que se tem constatado é que a forma organizacional da figura 2, referente a uma prática isolada das organizações na administração pública, não tem surtido o efeito desejado. Ela não tem solucionado os complexos problemas da sociedade nos tempos atuais,

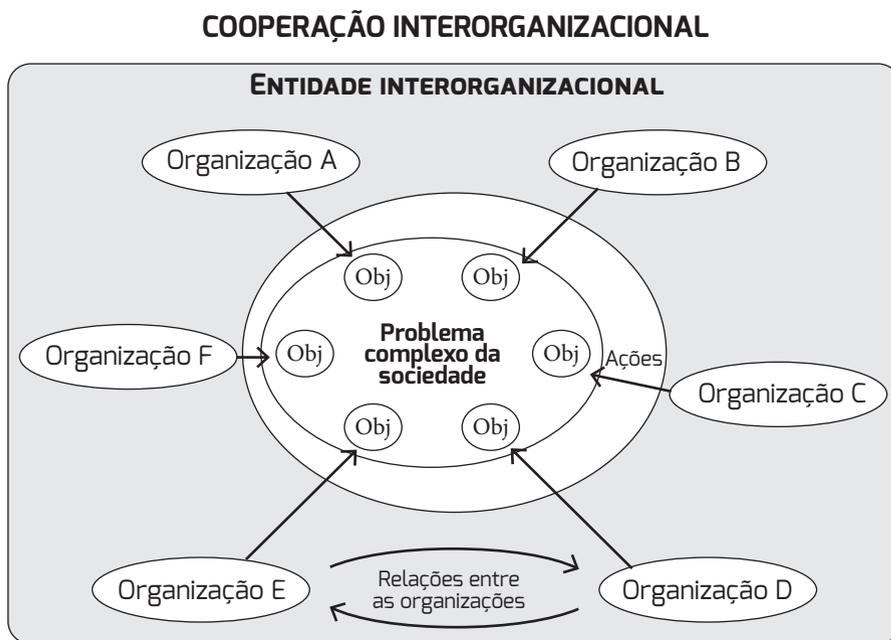
– *um espaço para aplicação de organizações virtuais no setor público?* (Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n.8, dez. 2007), 123-179.

45 Sheila Cristina Tolentino Barbosa, *Implementação de Programas Públicos Federais: Caráter da Coordenação Interorganizacional*. (Tese de Doutorado em Administração - Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília, DF, 2010).

incluindo ameaças e riscos na área de segurança e defesa.

Dessa maneira, nas figuras 3 e 4 observam-se o estabelecimento de relações entre as organizações, ocasionando a formação de uma entidade interorganizacional como forma de solução aos complexos riscos e ameaças à sociedade. Essa entidade interorganizacional tem a participação e colaboração de várias organizações, por meio de processos de cooperação ou coordenação interorganizacional.

Figura 3 – Forma colaborativa de resolver os problemas complexos que se apresentam à sociedade



Fonte: Baseado em HALL (1996), ALEXANDER (1998), 6 PERRI (2011), BORZEL (1998), GRANDORI e SODA (1995), JONES e LICHTENSTEIN (2008), SVENSSON, TROMMEL e LANTIK (2008), RAAB e col. (2009), FLEURY e OUVENEY (2007); MULFORD e ROGERS (1982)

Na figura 3 observa-se o processo de cooperação interorganizacional, pois as organizações se relacionam e realizam suas ações com a finalidade de cumprirem seus respectivos objetivos individuais, sem atividades conjuntas. Por exemplo, numa operação de apoio ao Ministério da Educação, as FA podem apoiar este órgão somente com a guarda das provas do ENEM nas instalações dos quartéis. Assim, uma entidade organizacional temporária entre as FA e o Ministério da Educação é formada, como manifestação das relações entre estas organizações. No entanto, não existe uma atividade conjunta materializada por ações conjuntas.

Na figura 4 observa-se o processo de coordenação interorganizacional. Nessa forma organizacional, as organizações estabelecem relações entre elas, somando esforços e formando uma interdependência. As ações partem da entidade interorganizacional, de maneira coletiva, para se atingir um objetivo comum que é a solução do problema.

Figura 4 – Forma colaborativa de resolver os problemas complexos que se apresentam à sociedade



Fonte: Baseado em HALL (1996), ALEXANDER (1998), 6PERRI (2011), BORZEL (1998), GRANDORI e SODA (1995), JONES e LICHTENSTEIN (2008), SVENSSON, TROMMEL e LANTIK (2008), RAAB e col. (2009), FLEURY e OUVENEY (2007), MULFORD e ROGERS (1982).

Essa atuação conjunta das organizações, com o estabelecimento de relações entre elas, enseja a interdependência. Esta é considerada como fator relevante para alcançar resultados satisfatórios⁴⁶.

Conforme ALEXANDER⁴⁷, essa dependência entre as organizações é justamente o que deve ser gerenciada, por meio de estruturas de coordenação. Destas, o nível das microestruturas (nível operacional), compostas por mecanismos de coordenação, é a mais relevante para o presente trabalho, ou seja, na fase de resposta ao desastre natural, no qual as FA colaborarão efetivamente com seus esforços na rede colaborativa formada para este fim.

A entidade interorganizacional que se forma por determinado tempo, como manifestação das relações interorganizacionais, reveste-se de características peculiares, diferindo da forma clássica de organização. Essas características levam essa entidade interorganizacional temporária a vivenciar situações-problemas específicos. Essas situações-problemas limitam sua eficácia e criam dificuldades para sua gestão⁴⁸. É dessa maneira que se têm os relatos de frustrações e falhas.

Essas situações-problemas são resolvidas com procedimentos de coordenação. Por meio deles ocorre o processo de decisão e ação em conjunto com ajustamento mútuo, descrito por HALL⁴⁹. Isto quer dizer que os mecanismos de coordenação permitem uma interação das organizações em busca de soluções às dificuldades encontradas e uma atuação coordenada das organizações em conjunto para se atingir uma meta em comum.

46 Erik-Hans Klijn, "Policy and implementation networks – managing complex interactions", em *The oxford handbook of inter-organizational relations*, ed. Cropper, Ebers, Huxham e Ring. (New York: Oxford University Press Inc, 2008), 118-146.

47 Alexander, *A structuration theory of inteorganizational coordination: cases in environmental management*, 334-354.

48 David L. Rogers e David A. Whetten, *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation* (1. ed. Ames: The Iowa State University Press, 1982).

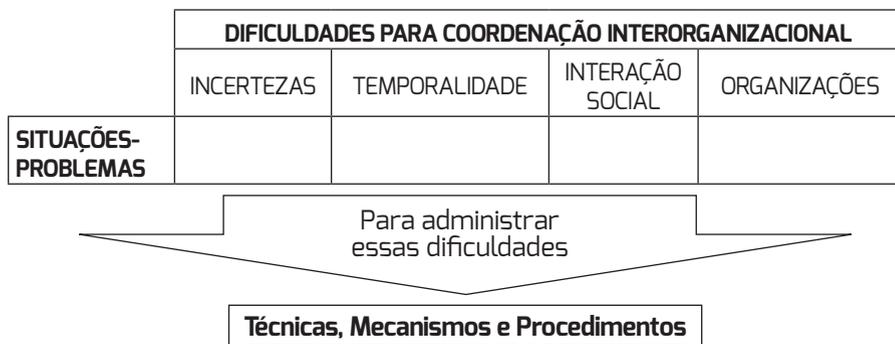
49 Hall, *Organizations: structures, processes, and outcomes*.

Conforme visto anteriormente, os fatores tempo de duração limitado, incertezas do ambiente, relacionamento entre as organizações e atributos das diferentes organizações representam as principais características peculiares dessa entidade interorganizacional temporária em desastres naturais que influenciam a coordenação interorganizacional.

Dentro destas características, emergem as diversas situações-problemas que influenciam e dificultam as ações coordenadas das organizações nas respostas ao desastre natural. Conseqüentemente, inibem um melhor desempenho das organizações nas repostas aos desastres naturais.

O quadro 3 demonstra que técnicas, mecanismos e procedimentos de coordenação são instrumentos ou iniciativas planejadas para se administrar as dificuldades provenientes das incertezas, temporalidade, interação social e organizações com a finalidade de obter a coordenação interorganizacional.

Quadro 3 – Mecanismos de coordenação interorganizacional em desastres naturais



Fonte: Adaptado de ALEXANDER (1998); KOPPENJAN E KLIJN (2004); MOYNIHAN (2005a, 2005b, 2005c); JONES E LICHTENSTEIN (2008); CROPPER e col. (2008a); KENIS e col. (2009); PACKENDORF (1995); LUNDIN e SODERHOLM (1995); RAAB e col. (2009).

Essas dificuldades não acontecem isoladamente, mas muitas vezes são simultâneas e interconectadas. Para efeitos de melhor entendimento adotou-se uma sistematização na abordagem dessas dificuldades e os procedimentos para superá-las, procurando colocá-las dentro das principais características das entidades interorganizacionais temporárias: incertezas do ambiente, temporalidade, interação social e organizações.

Dessa maneira, extraída da teoria acadêmica, foi obtida a configuração-controle para o estudo comparativo dos casos estudados, conforme quadro 4.

Quadro 4 – Dificuldades de coordenação e os mecanismos de coordenação na resposta ao desastre

| DIFICULDADES PARA A COORDENAÇÃO INTERORGANIZACIONAL | | | |
|--|---|--|---|
| INCERTEZAS DO AMBIENTE | TEMPORALIDADE | INTERAÇÃO SOCIAL | ORGANIZAÇÕES |
| <p>SITUAÇÕES-PROBLEMAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imprevisibilidade dos acontecimentos - Rápidas mudanças - Tarefas de alta complexidade - Interdependência - Falta de clara estrutura hierárquica - Autonomia das Organizações - Falta de informações/conhecimento sobre problemas, tarefas - Sobrecarga de informações imprecisas e/ou de pessoal - Culturas Organizacionais diferentes - Ambiente (diferente, não familiar, membros raramente trabalham juntos, pouca experiência nas tarefas a realizar) - Urgência das ações - Falta de políticas de atuação, sistemas de gerenciamento ou planejamentos futuros - Restrição de orçamentos, acréscimo em pessoal | <ul style="list-style-type: none"> - Urgência das ações - Existência da entidade interorganizacional por um limitado período de tempo | <ul style="list-style-type: none"> - Interesses próprios muito diferentes - Distintos níveis de expertise - Áreas de responsabilidade sobrepostas - Lacuna de autoridade central ou hierarquia central - Elementos competitivos ou conflituosos nas relações - Lacuna ou baixa qualidade de relações - Baixa confiança entre as organizações - Ausência de repetidas interações - Rodízios de pessoal - Baixa performance devido trâmites burocráticos - Configuração de rede como resposta sem rápida e decisiva ação coletiva | <ul style="list-style-type: none"> - Quantidade de organizações envolvidas - Organização contribuinte faz mau uso da representatividade - Pouca experiência em RIO |

Para administrar essas dificuldades

| TÉCNICAS E MECANISMOS | | |
|---|---|--|
| INCERTEZAS DO AMBIENTE | TEMPORALIDADE | INTERAÇÃO SOCIAL |
| <ul style="list-style-type: none"> - Formação de uma entidade interorganizacional temporária - Planejamento antecipado e conjunto - Conhecimento mútuo - Interações repetidas - Shared understandings - Conjunto de procedimentos e normas compartilhadas - Sistema de comando de incidentes - EIO já estabelecidas ou formadas rapidamente - Processo decisório e logístico rápido, decisivo e coletivo. - Políticas de atuação, sistemas de gerenciamento ou planejamentos futuros. | <ul style="list-style-type: none"> - Prazo final, pactos, linha do tempo. - Marcos pré-definidos, pontos de decisões - Ritmo baseado em repercussões | <ul style="list-style-type: none"> - Planejamentos anteriores, treinamentos, simulações, instrumentos de parceria, outras atividades conjuntas. - Fortes relacionamentos preexistentes entre os membros chaves. - Interesse compartilhado de ajudar (solidariedade) - Repetidas interações (confiança e conhecimento mútuo) - Formação de uma rede - Rede de relações anterior a emergência ou crise. - Uso de dispositivos hierárquicos para gerenciar a rede interorganizacional - Sistema nacional de gerenciamento de incidentes. - Normas compartilhadas - Comando unificado - <i>Shared understandings</i> e confiança institucionalizada. - Medidas para amenizar os impactos dos rodízios - Liderança (estilo de liderança mais participativo, habilidades em organizar estruturas, recursos e interações) - Maior habilidade e competência interpessoal - Aproveitamento de inovações de tecnologias da informação |
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Organizar a hierarquia das organizações. - Entidade governamental como gerente de rede (recursos físicos e rede de comunicações) - Experiência das organizações. |

Fonte: Baseado em KOPPENJAN e KLIJN (2004); MOYNIHAN (2005); JONES e LICHTENSTEIN (2008); KENIS e col. (2009); CROPPER e col. (2008); RAAB e col. (2009).

ESTUDO COMPARATIVO DOS CASOS ESTUDADOS

A comparação foi feita entre três casos de enchentes ocorridas em diferentes regiões do Brasil: Nordeste, Sul e Sudeste, após interpretação de cada um para captar a estrutura de coordenação, por meio das experiências vividas.

Esses casos representam aqueles nos quais as FA foram empregadas em cooperação com a Defesa Civil, por ordem do Presidente da República, necessitando coordenar os seus esforços colaborativos com as outras organizações participantes da resposta ao desastre natural, caracterizando, assim “eventos semelhantes que se manifestam em casos distintos”⁵⁰.

O método aqui usado sistematiza o estudo comparativo estabelecendo uma relação entre causa e consequência, por meio do que é possível confirmar uma ou mais hipóteses de estudo⁵¹. Neste artigo, a consequência refere-se a coordenação dos esforços colaborativos das FA. Logo, esta é a variável dependente.

O que causa essa coordenação são as variáveis independentes. Assim, para que haja a coordenação é preciso existir uma dificuldade e, consequentemente, aplicar-se uma técnica, procedimento ou mecanismo para gerenciar essa dificuldade.

A seleção dessas variáveis independentes teve como fundamento os estudos de entidades interorganizacionais temporárias no contexto de catástrofe natural, conforme referencial teórico desse artigo. Esses estudos indicam que essas entidades interorganizacionais temporárias apresentam dificuldades para a coordenação devido aos aspectos:

50 Loss (2009), em sua síntese dos principais aspectos do método histórico comparativo utilizado por Theda Skocpol no livro “Estados e Revoluções Sociais”, estabelece que o método comparativo de Skocpol tem validade “quando utilizado para analisar eventos semelhantes que se manifestam em casos distintos”.

51 Charles C. Ragin, *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley: University of California Press, 1987)

tempo de duração limitado, incertezas do ambiente, relacionamento entre as organizações e atributos das diferentes organizações.

Esse(s) fator(es) presente(s) na entidade interorganizacional temporária demandará(ão) procedimentos, técnicas e mecanismos. Estes, por sua vez, proporcionarão a coordenação dos esforços colaborativos.

Ressalta-se que o trabalho iniciou-se com a construção de modelo teórico que busca explicar a coordenação interorganizacional em resposta ao desastre natural, conforme preconizado por LOSS⁵². Isso permitirá a análise comparativa de semelhanças e diferenças dos casos com a teoria, permitindo a aplicação da metodologia preconizada.

RAGIN⁵³, durante seus estudos de sociologia comparada, sistematizou essa análise comparativa, preconizando a simplificação das variáveis de estudo, à luz da álgebra booleana⁵⁴, utilizando-se da dicotomia “presença – ausência” pela atribuição de valores binários (0 ou 1), em que o 0 (zero) significa ausência e o 1 (um), presença. Assim, RAGIN afirma ser possível, por meio de uma forma simplificada, processar as informações e especificar a existência ou não de determinada condição ou variável.

Com estas informações, montaram-se duas tabelas, que sistematizam a busca e a operacionalização dos resultados da pesquisa. Uma primeira (quadro 7) que expressou o método por semelhanças, em que aparecem nas primeira e segunda colunas, a variável independente Dificuldade, por meio, respectivamente, dos fatores: incertezas do ambiente, o tempo de duração limitado, o relacionamento entre as organizações e os atributos das diferentes organizações; e das situações-

52 Hugo Loss, *Síntese metodológica sobre sociologia histórica comparativa do livro Estados e Revoluções Sociais, de autoria de Theda Skocpol*. [Trabalho apresentado em seminário da NUSP na Universidade de São Paulo, 19 Ago 2009]

53 Ragin, *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*.

54 De acordo com Curchod (2003), a álgebra booleana foi desenvolvida, em 1854, por George Boole e refere-se a estruturas algébricas que captam a essência das operações lógicas.

problemas que os caracterizam. Ressalta-se que, nesta fase, identificou-se as dificuldades que apareceram, obtidas pela minimização lógica de RAGIN, tanto por Operação como por situação-problema.

A segunda (quadro 8) representa o método das diferenças, em que, de acordo com o preconizado por Sckocpol, busca-se a especificidade dos casos nas características que lhe são comuns. Assim, dentro das dificuldades apresentadas em todos os casos, verificou-se as técnicas usadas em cada uma delas.

Nesse contexto, teremos, ao final, relações causais do evento (quadro 5), ou seja, o que causou a coordenação, nas características comuns e suas especificidades, permitindo validar a resposta ao problema em forma de causalidades.

Quadro 5 – relações causais do evento.nas FA em caso de desastre

| DIFICULDADE | TÉCNICA | COORDENAÇÃO |
|-------------|----------------------|-------------------------------|
| Presença | Presença | Ocorrência de Coordenação |
| Presença | Ausência | Não ocorrência de Coordenação |
| Ausência | Presença ou Ausência | Não ocorrência de Coordenação |

Fonte: o autor

O universo da pesquisa de campo foi composto por Comandantes de OM nível GU/U e integrante de Estado-Maior com responsabilidade de coordenação. Utilizando-se a técnica da “bola de neve” foram contatados 36 (trinta e seis) Oficiais das três Forças Armadas, sendo 12 (doze) Oficiais por cada caso, com 8 (oito) do Exército, 2 (dois) da Marinha e 2 (dois) da Aeronáutica. Deste foram entrevistados e responderam aos questionários 16 militares, conforme quadro 6.

Quadro 6 – Comandantes de OM nível GU/U e integrante de Estado-Maior com responsabilidade de coordenação que foram entrevistados

| FUNÇÃO | Op ITAJAÍ-AÇU | OP ENCHENTES | OP SERRANA |
|-----------------|----------------------|-----------------------|-------------------|
| Cmt GU | Gen Pafiadache | Gen Gomes de Mattos | Gen Ferreira |
| Of EM “A” | Cel Ruffo | Cel Brandão | TC Janjar |
| Of EM “B” | Maj Gelson | Cel Vasconcelos | TC Minoru |
| Of EM “C” | TC Marcius | Cel Av Fábio Pinheiro | CF Anderson |
| Cmt Unidade “A” | Cel Rosty | Cel Pinto Sampaio | Jesus |
| Cmt Unidade “B” | - | Cel Lima Gil | - |
| Cmt Unidade “C” | - | Cel Evaldo | - |
| Cmt Unidade “D” | - | - | - |

Fonte: o autor

Para o estudo comparativo das situações-problemas que originam dificuldades para a coordenação em cada um dos casos de Operação de Ajuda Humanitária em desastre natural, neste trabalho, foram considerados os mesmos quatro fatores obtidos da teoria acadêmica sobre coordenação em entidade interorganizacional temporária: incertezas do ambiente; tempo de duração limitado; relacionamento entre as organizações; e atributos das diferentes organizações. A condição foi considerada existente quando pelo menos a metade mais um dos fatores fizeram-se presentes.

Por sua vez, o estudo semântico-pragmático das falas dos pesquisados procurou por dificuldades que não constavam da configuração controle, buscando assim a inserção do contexto nacional no trabalho.

A seguir serão apresentados os resultados da análise comparativa da pesquisa de campo referente as dificuldades para a coordenação.

Quadro 7 – Resultado da comparação das dificuldades para a coordenação

| Situações-problemas do fator incerteza | OPERAÇÃO | | | Presença/ Ausência por Situação |
|---|------------|-----------|---------|---------------------------------------|
| | ITAJAÍ-AÇU | ENCHENTES | SERRANA | |
| 1. Imprevisibilidade dos Acontecimentos | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 2. Rápidas mudanças | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 3. Tarefas de alta complexidade | 0 | 0 | - | 0 |
| 4. Interdependência | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 5. Falta de estrutura hierárquica | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 6. Autonomia das Organizações | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 7. Restrição de orçamento | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8. Falta de Informações | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 9. Sobrecarga de Info imprecisas | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 10. Culturas Organizacionais diferentes | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 11. Falta de conhecimento das tarefas | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 12. Ambiente não familiar | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 13. Acréscimo em pessoal | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 14. Falta de planejamento futuro | 0 | 1 | - | - |
| 15. Urgência das ações | 1 | 1 | 0 | 1 |
| <i>Presença/Ausência por Operação</i> | 1 | 1 | 1 | 1 |
| RESULTADO PARA O FATOR INCERTEZA | | | | (Presente) |
| Situações-problemas do fator temporalidade | OPERAÇÃO | | | Presença/ Ausência por Situação |
| | ITAJAÍ-AÇU | ENCHENTES | SERRANA | |
| 15. Urgência | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 16. Tempo limitado de exist da rede IO | 1 | 1 | 1 | 1 |
| <i>Presença/Ausência por Operação</i> | 1 | 1 | - | 1 |
| RESULTADO PARA O FATOR TEMPORALIDADE | | | | (Presente) |
| Situações-problemas do fator interação social | OPERAÇÃO | | | Presença/ Ausência por Situação |
| | ITAJAÍ-AÇU | ENCHENTES | SERRANA | |
| 16. Falta/baixa qualidade de relações | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 17. Ausência de repetidas interações | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 18. Distintos níveis de expertise | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 19. Baixa confiança entre as Org | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 20. Lacuna de autoridade central | 0 | 0 | 1 | 0 |
| 21. Baixo desempenho por burocracia | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 22. Áreas de Resp sobrepostas | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 23. Rodízios de pessoal | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 24. Interesses próprios diferentes | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 25. Elementos competitivos na relação | 0 | 1 | 1 | 1 |

| | | | | |
|--|------------|-----------|---------|---------------------------------------|
| <i>Presença/Ausência por Operação</i> | 0 | 1 | 1 | 1 |
| RESULTADO PARA O FATOR INTERAÇÃO SOCIAL | | | | (Presente) |
| Situações-problemas do fator organizações | OPERAÇÃO | | | <i>Presença/Ausência por Situação</i> |
| | ITAJAÍ-AÇU | ENCHENTES | SERRANA | |
| 26. Quantidade de Org Gov envolvidas | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 27. Pouca experiência em RIO | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 28. Mau uso da representatividade | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Presença/Ausência por Operação</i> | 0 | 1 | 1 | 1 |
| RESULTADO PARA O FATOR ORGANIZAÇÕES | | | | (Presente) |

Fonte: o autor

A apresentação e análise dos resultados da pesquisa permite concluir, de forma parcial, que de maneira geral os fatores incertezas do ambiente, o tempo de duração limitado, o relacionamento entre as organizações e os atributos das diferentes organizações estão presentes (Quadro 7) como dificuldades para a coordenação dos esforços colaborativos das FA com outras organizações nos casos de desastres naturais de grandes proporções, em território nacional.

Pode-se, ainda, inferir que, dos comentários extraídos dos pesquisados, a interferência política e a falta de preparo e estrutura dos municípios em defesa civil são dificuldades que as FA enfrentam na coordenação de seus esforços colaborativos com as outras organizações, nos casos de desastre natural.

Para o estudo comparativo das técnicas utilizadas para superar as dificuldades para a coordenação em cada um dos casos de Operação de Ajuda Humanitária em desastre natural, neste trabalho, foram considerados os procedimentos, mecanismos e técnicas obtidos da teoria acadêmica sobre coordenação em entidade interorganizacional temporária. A condição foi considerada existente quando pelo menos a metade mais um das técnicas fizeram-se presentes.

Ressalta-se que essa fase buscou as especificidades dos casos nas características que lhe foram comuns, tendo sido verificado que os fatores incerteza, temporalidade, interação social e organizações foram considerados presentes.

Por sua vez, o estudo semântico-pragmático dos relatos dos pesquisados procurou por técnicas empregadas que não constavam da configuração controle, buscando assim a inserção no contexto nacional no trabalho.

A seguir serão apresentados os resultados da análise comparativa da pesquisa de campo referente as técnicas para a coordenação.

Quadro 8 – Resultado da comparação das técnicas nas dificuldades para a coordenação

| DIFICULDADES | CASOS | | | | TÉCNICA |
|-----------------------------|--|--------|--------|--------|---------|
| | TÉCNICA | CASO A | CASO B | CASO C | |
| Incertezas | 1.Formação de EIO | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 2.Plj antecipado e conjunto | 1 | 0 | 1 | 1 |
| | 3.Conhecimento mútuo | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 4.Interações repetidas | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 5.Shared understandings | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 6.Cj normas compartilhadas | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 7.Sistema de Cmdo de Incidentes | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | 8.EIO já estabelecida | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 9.Processo decisório e logístico rápido, decisivo e coletivo | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 10. Políticas de atuação | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Temporalidade | 11.Prazo final, linha do tempo, pactos | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 12.Marcos pré-definidos | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 13.Ritmo baseado em repercussões | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Interação Social | 14.Plj anteriores, Ensaios | 1 | 0 | 1 | 1 |
| | 15.Relacionamentos preexistente | 1 | 1 | 0 | 1 |
| | 16.Interesse compartilhado em ajudar | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 17.Repetidas interações | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 18.Formação de uma rede | 1 | 1 | 0 | 1 |
| | 19.Redde de relações anterior a emergência | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | 20.Uso de dispositivos hierárquicos | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 21.Sist Nac de Ger de incidentes | 0 | 0 | 1 | 0 |
| | 22.Normas compartilhadas | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 23.Comando unificado | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 24.Confiança institucionalizada | 1 | 1 | 0 | 1 |
| | 25.Mdd amenizar impacto rodízios | 1 | 0 | 1 | 1 |
| | 26.Liderança | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 27.Competência interpessoal | 1 | 1 | 0 | 1 | |
| 28.Inovações da TIC | 0 | 1 | 1 | 1 | |
| Organizações | 29.Hierarquia das Org | 1 | 0 | 1 | 1 |
| | 30.Entidade Gov como gerente de rede | 1 | 0 | 0 | 0 |
| | 31.Experiência das Org | 1 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: o autor

A apresentação e análise dos resultados da pesquisa permitem concluir que, de maneira geral, as técnicas 1, 2, 3, 8, 9, 14, 15, 16, 18, 24, 25, 26, 27, 28 e 29 (Quadro 8) foram aplicadas para superar as dificuldades de coordenação dos esforços colaborativos das FA com outras organizações nos casos de desastres naturais de grandes proporções, em território nacional.

Pode-se, ainda, inferir que, dos comentários extraídos dos pesquisados, as FA brasileiras utilizam para enfrentar as dificuldades na coordenação de seus esforços colaborativos com as outras organizações, nos casos de desastre natural, os seguintes mecanismos:

- Os comandantes militares, por meio do exemplo e pela persuasão, sensibilizam as autoridades civis responsáveis pela coordenação, em assuntos como responsabilidade legal do município, coordenação, controle, relacionamentos.

- A utilização da própria estrutura e sistema político, como o Gabinete de Segurança Institucional (GSI/PR), para resolver as ingerências políticas.

- O emprego dos Comandantes e/ou Oficiais de Ligação junto aos Centros de Coordenação da Prefeitura ou Estadual.

CONCLUSÃO

O emprego das Forças Armadas em desastres naturais de grandes proporções, em território nacional, envolve efetivos e meios militares em uma rede de organizações que participam da resposta a esse desastre, de tal monta, que exigem coordenação interagências pelas FA, independente da responsabilidade do município pela coordenação geral das tarefas de defesa civil.

O trabalho interagências é realidade presente na maioria das operações realizadas pelas Forças Armadas, fazendo com que avulte de importância o tema da coordenação interorganizacional.

Foi verificada a dificuldade dos comandantes das operações de ajuda às vítimas de calamidade pública na coordenação de seus esforços colaborativos com as outras organizações.

Do exposto, levantou-se o problema de como as Forças Armadas coordenam seus esforços colaborativos com as outras organizações nos casos de desastre natural.

A pesquisa, por meio do estudo comparativo das dificuldades e técnicas levantadas em três casos (SC em 2008, AL/PE em 2010 e RJ em 2011), respondeu à problemática comprovando a hipótese levantada. Desta maneira, é possível afirmar que as Forças Armadas executam a coordenação de seus esforços colaborativos com as outras organizações em desastre natural empregando determinadas técnicas para superar dificuldades que se apresentam a essa coordenação.

As técnicas que foram confirmadas são:

- A participação no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, formando uma rede interagências.

- O planejamento conjunto anterior ao desastre, principalmente naqueles Municípios ou Estados com histórico de desastres naturais.

- O conhecimento mútuo das possibilidades e limitações das Organizações participantes da reposta ao desastre natural, permitindo melhor aproveitamento das capacidades e complementaridade entre as organizações.

- A rede interagências de defesa civil já estabelecida no município ou formada rapidamente, após o desastre.

- O processo decisório rápido e coletivo, onde o coordenador (quem estabelece as decisões) é a autoridade do local (Município) do desastre. Nesse contexto, para as Forças Armadas a logística será a ênfase das Operações.

- O planejamento e ensaio prévio ao desastre, permitindo levantar as necessidades, aprimorar relacionamentos e fazendo com que as ações de resposta não comecem do zero.

- Os relacionamentos anteriores ao desastre, fruto do conhecimento prévio que existe entre as autoridades, civis e militares, e as das Forças Armadas. Desta maneira, os Comandantes estão sempre buscando, no seu entorno de interesses, a aproximação com estas autoridades.

- A solidariedade ou interesse compartilhado em ajudar, aproximando os participantes da rede de organizações formada para a resposta ao desastre natural.

- O trabalho em rede, destacando-se que essa prática vem ganhando destaque nas FA, com a edição de manuais de Operações Interagências.

- A confiança depositada nas Forças Armadas, seja pela população ou instituições.

- As medidas tomadas para amenizar o impacto dos rodízios de pessoal.

- A liderança.

- A competência interpessoal.

- As inovações da Tecnologia da Informação e Comunicações.

- A hierarquização das organizações.

- A sensibilização das autoridades civis pelos comandantes militares em assuntos como responsabilidade legal do município, coordenação, controle, relacionamentos, etc.

- Utilização da própria estrutura e sistema político para resolver as ingerências políticas.

- O emprego dos Comandantes e/ou Oficiais de Ligação junto aos Centros de Coordenação da Prefeitura ou Estadual.

A metodologia utilizada não permite concluir que a ausência de algumas técnicas é devido ao fato de as Forças Armadas não terem o papel de coordenador das ações de resposta ao desastre natural, mas somente de cooperação. No entanto, a implementação dessas é

dependente de fatores externos às Forças Armadas, como, por exemplo, o sistema de comando de incidentes e normas compartilhadas. Ambas estão ligadas diretamente ao coordenador geral ou ao componente executivo nacional, estadual e municipal.

Essa cooperação é prevista em lei complementar, no entanto as atitudes das Forças Armadas perante o sistema nacional de proteção e defesa civil, rede interorganizacional temporária formada para desastres naturais, são de coordenação interorganizacional, sem assumir o papel central decisório. Apesar de estar escrito cooperação, as FA não realizam suas ações somente com a finalidade de atingir seus objetivos, mas de trabalho em conjunto.

As técnicas usadas pelas Forças Armadas gerenciam a dependência delas com as outras organizações. É assim que verificamos os procedimentos de conhecimento mútuo, planejamentos e ensaios prévios e relações preexistentes.

Pode-se inferir que as Forças Armadas realizam coordenação entre as organizações, que no caso do desastre natural é de seus esforços colaborativos, não de toda a rede.

O campo das técnicas utilizadas para administrar dificuldades e obter a coordenação com outras organizações necessita de mais pesquisas, com a finalidade de comprovar a validade, para o contexto nacional, das demais técnicas citadas na teoria acadêmica, na doutrina militar brasileira ou verificar a ocorrência de outras que não constam da literatura teórica.

Ressalta-se que essas pesquisas devem considerar o contexto de atuação das Forças Armadas como, por exemplo, desastre natural; grandes eventos; faixa de fronteira para combater delitos transfronteiriços e ambientais; entre outros.

COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DOS PAÍSES AMAZÔNICOS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E DEFESA: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO¹

ANA BÁRBARA MOREIRA TESCHE

LUCIANA WIETCHIKOSKI

THIAGO DE OLIVEIRA GONÇALVES

INTRODUÇÃO

O presente capítulo analisa a cooperação transfronteiriça dos países amazônicos em matéria de defesa e segurança a partir de uma perspectiva comparada das atividades desenvolvidas conjuntamente pelo Brasil e seus vizinhos para a manutenção de suas soberanias – tais como prevenção ou combate ao terrorismo, tráfico de armas e drogas, migrações e desrespeito ao meio ambiente e aos direitos humanos. Recorrendo a documentos públicos disponíveis nos sítios dos Ministérios de Defesa de Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Venezuela, intenta-se entender quais são os tipos de problemas priorizados por cada país em suas respectivas fronteiras amazônicas e se há convergência com a agenda proposta pelo Ministério da Defesa brasileiro nestes temas. Paralelamente consideram-se os principais acordos relacionados a este tipo de cooperação entre estes e o Brasil.

Na etapa inicial do capítulo, apresenta-se brevemente uma base conceitual para o estudo da cooperação internacional e sua aplicação nesses *cases*, algumas justificativas da importância destas iniciativas

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, realizado em Belém do Pará de 04 a 08 de Agosto de 2013.

para a defesa do território amazônico junto a um perfil dos problemas de segurança pautados pelos países em questão. Finalmente, colocam-se alguns questionamentos que podem orientar uma reflexão mais aprofundada sobre a cooperação securitária na fronteira amazônica e quais são os custos e oportunidades que se apresentam para o Brasil.

Assim, através dessa análise almeja-se entender se as diferentes iniciativas de cooperação bilateral do Brasil com os países amazônicos em matéria de defesa possuem uma finalidade comum, se constituem uma etapa da construção de um regime de cooperação mais consistente e interdependente na América Sul ou são meramente iniciativas isoladas, restritas à realização de exercícios militares conjuntos.

FRONTEIRAS NO SÉCULO XXI E A AMAZÔNIA

É possível inferir que no estudo das relações internacionais os problemas incidentes na faixa de fronteira de diferentes Estados podem ser abordados segundo uma abordagem clássica/positivista/realista envolvendo os interesses dos Estados em termos de seu poder e capacidades possuídas para alcançá-los. Sendo assim, há incentivos e reverses que permeiam o fenômeno da cooperação internacional². Sem procurar aprofundar-se em uma preferência por um conceito mais sofisticado ou atual no que concerne à complexidade das interações fronteiriças na Pan-Amazônia, busca-se entender quais orientações baseiam a alocação de recursos estatais para a defesa de suas fronteiras a região.

Acredita-se que estes são pontos interessantes para estudo, pois ainda há publicações de estudiosos estrangeiros criticando as “porosas

2 Como nos mostra CEPIK (2011, p. 1) (i) a maximização dos ganhos absolutos de desenvolvimento, (ii) a minimização dos riscos relativos de segurança e (iii) o objetivo comum e solidário rumo à expansão da fronteira do conhecimento humano. Constrangimentos sistêmicos, interações estratégicas repetidas com *n* participantes e incompletude informacional endêmica tornam o balanceamento entre os três objetivos difícil e os resultados de cada esforço cooperativo sempre incerto. Cepik, Marco. *A política da cooperação espacial chinesa: contexto estratégico e alcance internacional*. 2011. Rev. Sociol. Polit. [online]. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19s1/07.pdf> (acessado em 06/06/2013).

fronteiras da selva Amazônica do Brasil” (Nicoll, 2011)³, cuja suposta inaptidão de cuidar de seu território ocasiona os problemas mais variados que estão ligados a uma agenda comum que se estabeleceu para os países Sul-Americanos no pós-Guerra Fria no contexto do desenvolvimento do conceito de Segurança Hemisférica no seio da Organização dos Estados Americanos durante o período. Tal arcabouço normativo remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial e à Ata de Chapultepec de 1945, cujos compromissos de cooperação e resposta coletiva a problemas de segurança no continente foram formalizados através da assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca no Rio de Janeiro em 1947.

Com a intensificação do conflito bipolar as “preocupações sobre segurança dos EUA e o desejo de combater o comunismo sobrepôs a todos os outros objetivos de política externa rendeu no suporte a regimes autoritários e anti-comunistas no continente” (Weiffen, 2007, p. 2-3)⁴. Associada ao fim das tensões bipolares a onda de redemocratização na América Latina deu novo alento à iniciativas hemisféricas de segurança sob a liderança norte-americana com a valorização de *Confidence and Security Building Measures* entre os países americanos, estímulo à aproximação entre civis e militares e promoção de uma agenda econômica neoliberal (Idem, p.4).

Essa agenda liberalizante que foi estabelecida ao longo das Conferências Interamericanas de Segurança⁵ e pode ser percebida no discurso de embaixadores americanos ainda em 2001⁶. No entanto, em

3 Tradução livre de “Brazil’s porous jungle borders”; Nicoll, Alexander. August 2011. *Brazil’s porous jungle borders*. IISS Strategic Comments. Volume 17, Comment 30 -. The International Institute For Strategic Studies.

4 Weiffen, Brigitte. 2007. *Hemispheric security in the Americas and the changing role of the Organization of American States*. Fourth ECPR General Conference, Pisa, September 6-8. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2746&Itemid=231 (acessado em 10/10/2014).

5 Cujo ímpeto inicial veio da Cúpula de Miami de 1994, e foi seguido pelas Conferências de Williamsburg em 1995, Bariloche em 1996, Cartagena em 1998 e Manaus 2000.

6 Como evidencia este discurso no Inter-American Defense College em janeiro de 2001: First, our common

função dos atentados de 11 de Setembro e da declaração de Guerra ao Terror do Governo Bush a conjuntura mudou e o poder de agenda norte-americano novamente buscou enfatizar a existência de uma ameaça fora do continente como referencial de segurança para o continente, gerando controvérsia com outros países do continente⁷ e resultando em um conceito amplo de Segurança Multidimensional expresso na Declaração sobre Segurança nas Américas de 2003.

A agenda de segurança hemisférica possui diferentes graus de adesão na América Latina e como contrapartida da Unasul houve a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2007 para possibilitar uma gestão mais autônoma dos problemas regionais e fomentar a cooperação. Neste sentido no que concerne à América do Sul há vários problemas de segurança, os quais são tratados com diferentes prioridades, mesmo em países vizinhos.

A seguir, analisaremos as perspectivas de Segurança e Defesa dos países amazônicos, com o fim de encontrar pontos de convergência e/ou discordância nos documentos quando se referem ao uso da força na faixa de fronteira e a suscetibilidade dos países analisados em cooperar ou não. Esta reflexão parte do nível “macro” dos posicionamentos estratégicos, alianças políticas e da participação em instituições e em regimes de segurança regionais para o nível “micro” das operações conjuntas e cooperação entre Forças Armadas da fronteira amazônica com as FFAA brasileiras. Para tanto serão analisados os documentos

commitment to democracy must be reinforced by a security architecture that reflects our common values and principles -- commitment to democracy, freedom, justice, and the protection of human rights. It must also reflect a new sense of shared responsibilities. In the security context, this includes civilian authority over the military. It requires that our nations have the appropriate means to support the hemisphere against transnational threats in ways that reinforce those common values (Lauredo, 2001). Lauredo, Luis. 2001. *New Approaches to Hemispheric Security*. Ambassador to the Organization of American States and U.S. Summit Coordinator Address at Inter-American Defense College Washington, DC. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/rm/2001/575.htm> (acessado em 10/10/2014).

7 Pois se retoma a lógica da Guerra Fria de lidar com problemas de segurança no continente (Weiffen, 2007, p.7). Assim, associação de qualquer atividade ilegal passa a ser associada ao terrorismo.

recentes produzidos pelos países em questão⁸, os quais apresentam o discurso de interpretação do ambiente estratégico do país, o tipo de agenda de segurança estabelecida (ameaças prioritárias) que determinam as hipóteses de emprego de suas respectivas FFAA.

Tal apreciação de orientações de políticas de defesa na fronteira amazônica é feita com a intenção de prospectar possibilidades de incremento da cooperação militar na América do Sul. Pretende-se identificar nas orientações gerais das políticas de defesa e alinhamentos externos de cada país, a “razão de ser” das operações conjuntas e se estas se constituem como vetores de aprofundamento da cooperação militar – integração de sistemas de vigilância, construção de um discurso/agenda regional de segurança coeso, viabilização de uma indústria de defesa continental – ou se as operações têm um fim em si mesmas.

PERFIS DOS PAÍSES AMAZÔNICOS

1. Brasil

Um relatório recente da Junta dos Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas dos Estados Unidos reconhece-se o Brasil como um país que exerce papel de liderança nos arranjos de segurança na América do Sul (Joint of Chiefs of Staff, 2012)⁹. Pode-se interpretar que esta avaliação por parte de um importante pólo de poder no Sistema Internacional seja resultado de um processo de construção de capacidades para a garantia de sua soberania sobre o território Amazônico, alvo de grandes investimentos desde meados dos anos 70¹⁰.

8 Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, e Venezuela. Suriname, Guiana Inglesa e Francesa serão abordados através dos documentos de segurança dos demais países.

9 Joint of chiefs of staff of the United States of America, Department of Defense. 2011. *The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America's Military Leadership*. Washington: U.S.. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/2011%20-%20National%20Military%20Strategy.pdf> (acessado em 20/11/2012).

10 Programa de Integração Nacional, o projeto de ocupação por meio da rodovia Transamazônica, a criação do Banco da Amazônia e da Zona Franca de Manaus, o Projeto Grande Carajás, Iniciativa Polamazônia, entre outros.

Desde o Tratado de Cooperação Amazônica o Estado brasileiro vem reiterando sua indisposição com a ingerência externa na gestão de seu território e mesmo no contexto das dificuldades de financiamento em virtude da crise econômica dos anos 1980 concebeu-se em 1985 o Projeto Segurança e Desenvolvimento ao Norte da Calha dos Rios Solimões e Amazonas (Miyamoto, 2000)¹¹. A partir de então, em consonância com a estabilização das tensões na Bacia do Prata, a fronteira Norte e o Atlântico Sul passam a ser priorizados em termos geopolíticos e de Defesa.

O período final da Guerra Fria e o contexto de incerteza em função de artifícios retóricos utilizados por *policy makers* dos países centrais para legitimar a ingerência em outros Estados pelo desrespeito aos Direitos Humanos, gestão irresponsável do Meio Ambiente e a Guerra às Drogas e estabilização das relações Brasil-Argentina com a consequente diminuição da possibilidade de escalada de conflitos na região da Bacia do Rio da Prata trazem um novo alento à proteção das fronteiras amazônicas do Brasil por suas Forças Armadas (FFAA). De tal maneira viabilizando programas como Calha Norte e SIVAM/SIMPAM e aumentando o número de organizações militares o Estado brasileiro mostrou um direcionamento de suas capacidades para a Defesa da região. Paralelamente a estas iniciativas os documentos brasileiros de defesa, Política de Defesa Nacional (1996; 2005; 2012) e Estratégia Nacional de Defesa (2012)¹² reiteram a tradicional

11 Miyamoto, Shigenoli. Julho-dezembro de 2000. *A política de defesa nacional e a segurança regional*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, IRI-PUC, vol. 22, nº 2, p. 431-472.

12 Brasil, Presidência da República. 2005. *Política de Defesa Nacional, Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2005*. Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm (acessado em 20/11/2012); Brasil, Presidência da República. 1996. *Política de Defesa Nacional*. Secretaria de Comunicação Social. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM (acessado em 20/11/2012); Brasil, Ministério da Defesa. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: www.defesa.gov.br (acessado em 20/11/2012).

priorização da defesa da região¹³, objetivo nacional permanente das Forças Armadas (Marques, 2007)¹⁴.

Neste sentido, adequando-se a esta nova conjuntura conjugam-se esforços variados no sentido de atender às novas prioridades para a defesa das fronteiras terrestres aumenta o número de Pelotões Especiais de Fronteira, institui-se o Programa Calha Norte¹⁵, é reativado o Projeto Rondon, as Forças Armadas realizam exercícios conjuntos na fronteira, expressos nas Operações Ágata, institui-se a iniciativa interministerial de manutenção da lei e da ordem nas fronteiras, materializados no Plano Estratégico de Fronteiras e na Estratégia Nacional de Controle de Fronteiras e ainda há previsão de implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras/SISFRON no contexto da estratégia Braço Forte do Exército Brasileiro, a qual inclui o Plano Amazônia Protegida – há ainda o Plano Estratégico de Fronteiras¹⁶.

No entanto, como apontado por Miyamoto (2012)¹⁷, ao incrementar suas capacidades militares com o fim de afirmar-se soberanamente sobre suas longínquas fronteiras aumenta o receio dos países vizinhos quanto à presença agressiva nas fronteiras, pois a

13 Nestes documentos é considerada uma nova agenda de Segurança passa a se institucionalizar no Hemisfério Americano expressando uma concepção ampla de segurança incluindo os mais variados tipos de ameaça como prioritários (Saint Pierre, 2011) e , e temas como danos à biodiversidade, contenção de ilícitos transnacionais, sejam estes materializados na figura do narcotráfico ou do tráfico de armas e pessoas, passam a ser internalizados. Saint-Pierre, Héctor Luis. 2011. *"Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias*. Contexto Internacional. Vol 33 n 2 Disponível em: <http://contextointernacional.iri.pucrio.br/media/06%20H%C3%A9ctor%20Luis%20Saint%20Pierre%20-%20Vol%2033%20n%202.pdf> (acessado em 22/06/2013).

14 Marques, Adriana Aparecida. 2005. *Amazônia: pensamento e presença militar*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2005.

15 Até então denominado Projeto Calha Norte.

16 Há também iniciativas visando a manutenção da soberania brasileira sobre o Atlântico Sul. Mas, como os planos de renovação da frota marítima, o programa do Submarino Nuclear e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul SisGAAZ, os quais não serão tão discutidos, uma vez que o foco deste trabalho é o estudo da cooperação e matéria de segurança na fronteira terrestre.

17 Miyamoto, Shiguenoli. 2012. *Amazônia, Política e Defesa*. OBED. Disponível em: http://www.obed.ufpa.br/pdfs/amazonia_politica_defesa.pdf (acessado em 15/06/2012).

presença do Estado nestes rincões se dava majoritariamente por meio de militares. Dessa maneira, busca-se incrementar a cooperação em matéria de Defesa, havendo o desenvolvimento de operações conjuntas com Bolívia, Colômbia, Peru e Venezuela¹⁸. Neste viés também podem ser identificadas a ênfase pela paz e pelo fortalecimento da cooperação em matéria da segurança no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, vinculado à UNASUL como exposto no Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2012)¹⁹.

2. Bolívia

Não diferente de seus vizinhos, o Estado boliviano reconhece em seu Livro Branco de Defesa de 2004 que a política internacional é permeada por interesses e que não há como abrir mão da prevenção contra uma intervenção militar de outro Estado. Mas também apresenta uma ampla gama de ameaças não-convencionais que inclui “fenômenos e consequências do narcotráfico, terrorismo, narcoterrorismo, pobreza, instabilidade institucional, deterioração do meio ambiente, desastres naturais e outros, como ameaças reais à estabilidade”²⁰ (Bolívia, 2004, p. 45)²¹. Uma dificuldade particular que interfere na prevenção quanto a este tipo de problema é a escassez de recursos, o que acaba vulnerabilizando as zonas fronteiriças.

No que concerne à cooperação, o discurso do presidente Evo Morález enfatiza a ALBA como via institucional para a realização dos interesses dos países latino-americanos, os quais devem se unir em

18 Operações BRABO, COBRA, PEBRA e VEBRA, cujo enforque varia entre exercícios conjuntos de contenção de ilícitos transnacionais por parte das forças e pela partilha de informações e intercâmbio de serviços de inteligência. Destaque-se também a importância do Brasil na implementação do SIVAM peruano.

19 Brasil, Ministério da Defesa. 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf> (acessado em 20/20/2014).

20 Tradução livre do original em Espanhol.

21 Bolívia, Ministerio de Defensa de La República de Bolivia. 2004. *Libro Blanco de Defensa*. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Bolivia%20-%202004.pdf> (acessado em 20/06/2013).

uma militância anti-colonial e contra o imperialismo norte-americano, que, segundo nota do Ministério da Defesa do Governo da Bolívia, visa cercar os povos dos recursos naturais estratégicos de que dispõem. Ainda, há a menção ao alinhamento político entre os países europeus e os Estados Unidos e à política de privatização da Guerra. No mais, Morales também preza pelo fortalecimento da diplomacia dos povos, rechaça o estabelecimento de bases militares de outros países em seu território e insiste que uma nova doutrina deve estar baseada na luta política e ideológica contra o capitalismo, o imperialismo e o colonialismo, visando a defesa da Mãe Terra (Bolívia, 2013)²².

3. Colômbia

A análise dos documentos mais atuais disponibilizados no sítio do Ministério da Defesa da República da Colômbia evidencia o enfoque do emprego das Forças Armadas e Policiais no combate ao terrorismo e ao narcotráfico, como consta na PISDP²³. À parte destes objetivos estratégicos o discurso de escopo amplo envolvendo temas como o desenvolvimento sustentado da nação, atração de investimentos estrangeiros são também ligados à criação de capacidades de manutenção da lei e da ordem.

No contexto da Guerra Civil Colombiana a caracterização dos Grupos Armados à Margem da Lei (GAML) é englobada no combate ao terrorismo e ao narcotráfico. Segundo a PISDP, as FARC-EP²⁴ tem intensificado o desenvolvimento de ações típicas da guerrilha, fazendo alianças crescentes com os traficantes de drogas e fortalecendo

22 Bolívia, Ministerio de Defensa de La República de Bolivia. 2004. *Libro Blanco de Defensa*. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Bolivia%20-%202004.pdf> (acessado em 20/06/2013).

23 Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2013), p. 13. Colômbia, Dirección de Estudios Estratégicos Grupo de Información Estadística PISDP Junio 2013. *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Disponível em: http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf (acessado em 20/11/2013).

24 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército Popular.

sua estrutura de milícias e redes de apoio, usando civis como ações terroristas de camuflagem. Ainda de acordo com o documento o ELN²⁵ se refugiou no narcotráfico e no terrorismo como fundamental para criar enclaves de produção de drogas e exploração ilegal de recursos, demonstrando esforços regionais diferenciados para garantir a sua sobrevivência (Colômbia, PISDP, 2013, p. 16).

Esta tipificação de grupos insurgentes como ameaça existencial ora é ligada a outros problemas como o narcotráfico/narcoterrorismo e desrespeito aos Direitos Humanos. Entre os documentos analisados este talvez seja o mais emblemático, pois expõe uma interpretação governista do conflito interno e expõe uma opção de política interna que adere abertamente à agenda norte-americana de lidar com o problema do conflito interno.

Guzmán (2012)²⁶ demonstra em estudo detalhado como o governo colombiano procurou aderir às definições de Segurança explícitas no contexto hemisférico. Dando ênfase à Guerra às Drogas²⁷ conseguir apoio político dos Estados Unidos e viabilizar a instituição dos Planos Colômbia e Patriota nos quais ocorreu o reequipamento das Forças Armadas do país e ocorreu um novo impulso de repressão às guerrilhas. Simultaneamente o governo oscilava na intensidade de diálogo com as FARC ao longo das negociações sobre o fim do conflito.

Sendo assim a adaptação dos esquemas de segurança através do fortalecimento dos dispositivos de inteligência visam aumentar a sinergia entre as missões militares e policiais para cobrir todo o território nacional. Mencionam-se os objetivos destas ações como sendo: (1) consolidação territorial/presença da força pública

25 Ejército de Liberación Nacional.

26 Guzmán, Sandra Borda. 2012. *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los Gobiernos de Andrés astrana y Álvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Ediciones Uniandes, Bogotá. Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política.

27 Weiffen, 2007, p.13.

nas fronteiras terrestres e marítimas, (2) consolidação da paz, (3) diminuição do cultivo de narcóticos, (4) desarticulação dos GAML e (5) criar capacidades críveis de dissuasão²⁸ (PISDP, 2013, p. 28-29).

O que se pode tomar como brecha no discurso que permita a aproximação entre Brasil e Colômbia nas fronteiras amazônicas é a disposição para a criação de um sistema integral de administração, controle e segurança fronteiriça para bloquear os GAML e tomar a frente na luta contra crimes transnacionais. Ainda no documento há a disposição para implementar estratégias de cooperação com países aliados, similares à operação COBRA.

4. Venezuela

Tendo a maior reserva petrolífera do continente e com o lugar em termos de população e economia da América do Sul, a Venezuela faz fronteira com o Brasil, onde destacam os seguintes problemas: tráfico humano, de armas, drogas e mineração ilegal.

Quanto a primeira questão, os dois países vêm desenvolvendo mecanismos de cooperação bem como tem o aporte jurídico de instituições regionais, como o MERCOSUL. Já no que se refere ao tráfico de drogas, a região de fronteira entre os dois países, se tornou uma intensa rota de passagens desses ilícitos, que se destinam na sua maioria aos mercados consumidores nos Estados Unidos e países europeus. Os dois países vêm realizando operações conjuntas para o combate dos ilícitos como, por exemplo, as ações desenvolvidas na fronteira resultado das Reuniões da Comissão mista de Drogas Brasil-Venezuela e reuniões de trocas de informações o mesmo pode se dizer do tráfico de armas, o qual se destina a compradores da região da Colômbia. O problema da mineração ilegal é identificado como a

²⁸ Atente-se para a ausência de detalhes no documento público sobre a especificidade do uso de forças terrestres e marítimas e em relação a que ameaça esteja estruturada esta intenção de criar capacidades de dissuasão, se Forças Armadas tradicionais ou grupos insurgentes.

exploração de minério venezuelano de forma ilícita por brasileiros. Nos últimos anos os dois países vêm procurando desenvolver ações para a diminuição e combate dessa prática, como aconteceu, por exemplo, nos grupos de trabalhos da COBAN (Cardoso, 2010)²⁹.

Nesse contexto, observa-se que a possibilidade de cooperação bilateral entre Brasil e Venezuela pode ser intensificada e ser mais eficiente quando se investirem em áreas de desenvolvimento conjunto de um sistema de informação.

5. Guiana

A Guiana é um pequeno país que faz fronteira com o Brasil ao Norte. Embora membro da UNASUL, sua inserção é mais voltada para a região caribenha (CARICOM) e seus principais parceiros são o Reino Unido, Canadá e os Estados Unidos (Vizentini, 2008)³⁰.

Historicamente as relações entre o Brasil e a Guiana são tranquilas, não havendo registros de conflitos ou desentendimentos de relevância. Contudo, isso não quer dizer um relacionamento bem sucedido, pois na verdade se observa inexistência de uma agenda substantiva entre os dois países, sendo que a política externa de cada país nunca considerou a outra parte como prioritária na sua inserção internacional. Esse perfil reflete na própria agenda de cooperação entre os dois países, a qual se restringe a poucas cooperações técnicas, principalmente focadas na área energética, com a construção de hidrelétricas por empresas brasileiras na Guiana (Cardoso, 2010, *op. cit.*).

Na questão da região de fronteira se acumulam alguns problemas, destacando-se o tráfico de drogas, tráfico internacional de

29 Cardoso, Rodrigo Bertoglio. 2010. *Cooperação Internacional e Segurança na fronteira Norte: Brasil, Venezuela e Guiana (2003-2008)*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

30 Vizentini, Paulo Fagundes. 2008. *Guiana e Suriname: Uma Outra América do Sul*. Seminário América do Sul: América do Sul. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0440.pdf> (acessado em: 11/06/2013).

seres humanos, mineração ilegal, ilícitos transfronteiriços. Identifica-se a ausência de ações conjuntas efetivas para a solução desses problemas, seja através de fóruns de debates, acordos bilaterais, operações conjuntas ou o policiamento fronteiriço de ambos os países (Cardoso, 2010; Vizentini, 2008 *op. cit.*). Assim, concluiu-se que as premissas das diretrizes brasileiras para a Amazônia encontradas no PDN (1996; 2005; 2012, *op. cit.*) END (2012, *op. cit.*) são colocadas em prática de maneira ainda muito incipiente na fronteira com a Guiana.

Analisando os poucos documentos encontrados da Guiana, percebe-se que a Amazônia não é prioridade para a sua defesa e segurança. Os problemas de fronteira identificados são os apontados acima. A possibilidade de cooperação do Brasil pode se dar através de um processo de ajuda para a modernização das Forças Armadas guianenses seja através de fornecimento de equipamentos, de treinamento militar, bem como da presença na economia.

6. Equador

No seu livro Branco de Defesa³¹, o Equador se insere no contexto de país democrático, pacífico que respeita a soberania dos países. Nessa perspectiva, na área de segurança e defesa regional procura participar ativamente dos organismos internacionais e regionais que tem por fim garantir a paz, a democracia, desenvolvimento e confiança mútua, tais como a Comissão de Segurança Hemisférica e Conferência dos ministros de defesa das Américas e Compromisso Andino de Paz, por exemplo.

A inserção regional está voltada para os países andinos e em termos de defesa das fronteiras, o Equador destaca a região Norte, divisa com a Colômbia, como a principal situação de risco. Os problemas elencados são o deslocamento da população, migração forçada, a

31 Ecuador, Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008. *Hacia una nueva política de Seguridad interna e externa: Seguridad, Soberanía y Democracia - Siglo XXI*. Disponível em: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/cshecuadorlibrosblancos.pdf> (acessado em 20/11/2012).

destruição de áreas agrícolas e principalmente a atividades ilegais, como o narcotráfico (LBE, 2008, p. 10). Nessa última questão, destaca-se o conflito colombiano e suas implicações, bem como a implementação do Plano Colômbia com ativa presença dos Estados Unidos como o fator de instabilidade sub-regional. Para combater esses problemas o Equador propõe uma estratégia para melhorar a segurança de fronteira baseada na proteção de sua população, ampliando a presença de instituições do Estado a fim de promover o desenvolvimento sustentado da região bem como ter ações militares e estabelecer diálogo cooperativo com o país vizinho (LBE, 2008, p. 41-50).

Pela análise do documento, a possibilidade de cooperação na região amazônica, colaborando para a estabilidade e defesa da região pode ser intensificada entre Brasil e Equador nas áreas de desenvolvimento de tecnologias e sistemas militares de vigilância.

7. Guiana Francesa

A Guiana Francesa possui um alto grau de diversidade cultural, é politicamente integrada com a França e a Europa sujeita, portanto, as mesmas ambigüidades na aplicação das leis da República Francesa, geograficamente este departamento ultramarino se encontra ao norte da América do Sul, fazendo fronteira com o Brasil e o Suriname.

Dentre os problemas fronteiriços da Guiana Francesa está a questão dos garimpeiros brasileiros ilegais, que ganhou força a partir do início da década de 1990, que desde então são uma grande preocupação para as autoridades francesas. O governo francês acusa esses garimpeiros de causar danos ambientais, como poluição dos rios com mercúrio, e também problemas de segurança e violência para as populações da região. O problema ganhou maior repercussão quando, em junho de 2012, garimpeiros brasileiros atacaram um helicóptero francês e mataram dois soldados franceses em uma emboscada na Floresta Amazônica.

Em 2008, durante uma visita dos ex-presidentes Lula e Nicolas Sarkozy à Guiana Francesa, foi firmado um acordo de cooperação entre o Brasil e a França para prevenir e lutar contra a exploração ilegal de ouro em áreas protegidas da floresta. A operação Harpie, como é chamada a cooperação entre autoridades judiciárias, administrativas e militares francesas e brasileiras, utiliza entre 400 e 500 soldados para lutar contra o garimpo ilegal de ouro na Guiana Francesa (Silva, Rückert, 2009; Fernandes, 2012)³²

8. Peru

Em seu Livro Branco de Defesa (2005)³³, o Peru elenca uma visão estratégica de desenvolvimento e segurança, como um país de enorme potencial nas dimensões marítima, Andina, Amazônica e uma projeção geoeconômica bi-oceânica, vinculados a integração regional, bem como, ameaças que integram a região sul-americana como um todo, sendo estes, a escassez de recursos naturais de grande valor estratégico, o terrorismo, narcotráfico e crime internacional. Os países envolvidos vêm realizando treinamento e operações combinadas, a fim de neutralizar estas ameaças em comum, com base em acordos bilaterais e trilaterais.

Com relação à Colômbia, os países criaram o Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa (GTBD), presidido pelos ministros da Defesa que assinaram os seguintes instrumentos: o Grupo de Trabalho

32 Silva, Gutemberg de V.; Ruckert, Aldomar. 2009. *A fronteira Brasil-França: Mudança de usos político-territoriais na fronteira entre Amapá (BR) e Guiana Francesa (FR)*. Revista Franco-Brasileira de Geografia. Vol. 7, Nº 7. Disponível em: <http://confins.revues.org/6040#sthash.dm0Devrrp.dpuf> (acesso em: 11/06/2013);

Fernandes, Daniela. 10 de julho, 2012. *Guiana Francesa busca garimpeiros brasileiros acusados de matar soldados*. BBC Brasil. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/07/120710_guianafrancesa_df.shtml. (acessado em: 11/06/2013).

33 Peru, Ministerio de La Defensa Del Perú. 2005. *Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú*. Disponível em: <http://www.mindef.gob.pe/vercontenido.php?archivo=menu/libroblanco/index.htm> (acessado em 20/11/2012).

Bilateral para os Assuntos de Polícia (grupo GTBP), e o Mecanismo de Alto Nível de Segurança e de Cooperação Judiciária (MAN), instância de cooperação e coordenação política para examinar exaustivamente as questões relacionadas com o terrorismo, o problema mundial das drogas e delitos conexos, tráfico de armas, a corrupção, entre outras atividades ilícitas, bem como propor e conduzir ao mais alto nível, medidas concretas de apoio e cooperação. Os países criaram ainda o *Acuerdo para Combatir el Tráfico de Aeronaves Presuntamente Comprometidas en el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Delitos Conexos* e um acordo entre os Ministros da Defesa, para combater atividades ilícitas nos rios fronteiriços.

Quanto a relação com o Brasil, foram desenvolvidas iniciativas conjuntas para a participação em exercícios conjuntos de manutenção da paz da ONU e operações, trocas de oficiais e de formação conjunta, entre outros, também foi assinada uma Declaração Conjunta entre os ministros da Defesa, para a criação de um Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa e da implementação de medidas de confiança mútua, cooperação científica e tecnológica de integração e compartilhamento de informações.

9. Suriname

O Suriname faz fronteira terrestre com o Brasil, mas sempre teve uma inserção mais voltada para a região do Caribe. Os antigos laços históricos com a ex-metrópole contribuíram para que a antiga colônia inglesa cultivasse referências mais européias do que junto ao entorno geográfico sul-americano, uma situação que vem paulatinamente se modificando (Vizentini, 2008, *op. cit.*).

O Brasil vem tentando estimular uma parceria bilateral com o Suriname, englobando também um processo mais amplo de integração sul-americana através da UNASUL, apoiando a modernização da

estrutura de defesa, através de treinamento militar, intercâmbio de conhecimentos, ação conjunta nas fronteiras e revitalização de equipamentos militares (Ministério da Defesa, 2012a)³⁴. Em 2008 os dois países estabeleceram um grupo de trabalho bilateral em matéria de defesa, que pretendia supervisionar e coordenar as atividades de cooperação de defesa entre os dois países ao nível dos chefes de Estado, além de capacitar o Suriname para a análise de imagens de satélite e mapeamento de seu território através do SIPAM (Ministério da Defesa, 2012b)³⁵.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desta breve exposição das principais ameaças discriminadas em documentos oficiais, acordos e pronunciamentos de autoridades dos países estudados, é possível identificar senão uma agenda bem estabelecida, uma menção sobre a importância do combate às ameaças não-tradicionais como um dos vetores que justificam a atuação nas áreas de fronteira, seja por meio de estratégias de *law-enforcement*/Garantia da Lei e da Ordem ou por meio da alocação de organizações militares. No entanto, também pode-se perceber que estas alusões a problemas que transpõem as fronteiras estatais são pontuais e tratam sobretudo da maneira como as instituições soberanas de Defesa de cada um dos países entende como adequada para resolver estes problemas.

Uma possível explicação para esta menção a problemas comuns ser quase unânime em documentos e posicionamentos

34 **Ministério da Defesa. 13/09/2012.** *Brasil quer Guiana e Suriname envolvidos na integração em defesa sul-americana.. Disponível em:* <https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3866-13092012-defesa-brasil-quer-guiana-e-suriname-envolvidos-na-integracao-em-defesa-sul-americana> (acessado em 10/06/2013).

35 **Ministério da Defesa. 2012.** *Suriname-Brazil Declaration on Cooperation on Defense Matters.* Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes09/comunicadobrasiluriname.pdf> (acessado em: 10/06/2013).

oficiais dos países estudados é a de que estes são reflexo do debate ocorrido no contexto do sistema Interamericano desde o período pós-GF, o qual, resultou na criação de uma declaração de segurança multidimensional, baseada em um consenso amplo e possui pouca efetividade institucional. Sendo assim a disposição em endossar mais enfaticamente a agenda hemisférica de segurança parece ficar a critério dos governos de cada país. Neste viés, é possível perceber que os principais vetores de aproximação entre as FFAA dos países estudados resultam em cooperação em ações conjuntas e exercícios de policiamento das fronteiras, sem tanger assuntos como criação de uma indústria de armamentos de base continental ou de integrar estratégias de defesa³⁶.

Ao se comparar as opções de internalização desta agenda hemisférica nota-se que o caso Colombiano destoa dos outros em função do conflito interno e que as opções do governo para lidar com este problema (cooperação e recebimento de ajuda militar sobretudo dos Estados Unidos) revela a opção por equipamentos e diretrizes de preparo e emprego de suas capacidades militares focado na vigilância e na Segurança Pública (DONADIO, 2008, p. 53)³⁷. Neste sentido o acompanhamento da experiência da Colômbia é um *case* interessante para a análise das vantagens de uma maior adesão às diretrizes Hemisféricas de Segurança em detrimento de organizações como o Conselho de Defesa Sul-Americano.

36 Outro fator a se considerar é a valorização pela autonomia por parte das burocracias estatais que tratam de assuntos de defesa na América do Sul (SAINT-PIERRE, 2009). SAINT-PIERRE, Héctor L. 2009. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: el Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa (DT). Real Instituto Elcano. Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt50-2009 (acessado em 20/10/2014).

37 Donadio, Marcela. 2008. *Political Definitions /A comparative Atlas of Defence in Latin America*. 1st ed. - Buenos Aires : Ser en el 2000, 2008.

A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA INTERAGÊNCIAS NO COMBATE AOS DELITOS TRANSNACIONAIS NA FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA

MARCELO DE PAIVA¹

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) sob a ótica da teoria interagências, apontando as necessidades e dificuldades de integração na tentativa de combater os ilícitos transnacionais.

Como recorte do trabalho científico, analisa-se a faixa de fronteira Brasil-Colômbia, uma vez que a pouca cooperação entre os dois países e mesmo as limitações de cooperação entre as agências nacionais brasileiras têm favorecido atores armados não estatais, contrabandistas e traficantes de drogas, que se aproveitam das vulnerabilidades locais.

O narcotráfico é um condicionante destacado e constitui grave ameaça à democracia e ao Estado de direito de toda a América do Sul, pelo fato de articular-se por redes transnacionais. Nesse caso, para um país com fronteiras tão extensas como o Brasil, qualquer esforço de combate a esse ilícito será limitado sem a cooperação interagencial.

Para se compreender como a fronteira com a Colômbia sofreu

¹ Marcelo de Paiva é Tenente-Coronel do Exército Brasileiro, mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado Maior do Exército (2013) e mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (2002). Atua na área de Defesa, com ênfase em Inteligência Militar.

agravação do fator de risco, retoma-se a política de segurança adotada pelo presidente Álvaro Uribe. Em uma fase anterior, criminosos dominavam as localidades vitais ao desenvolvimento daquele país, provocando uma sensação de insegurança social. A *Política de Seguridad Democrática* proporcionou considerável tranquilidade nos grandes centros, porém acabou incitando a migração de atores ilegais para as regiões periféricas do país, causando apreensão por parte das autoridades brasileiras face à imprevisibilidade da região fronteiriça.

A consequência das medidas de Uribe foi a intensificação de diversos crimes transnacionais na faixa de fronteira Brasil-Colômbia. No que se refere ao tráfico de drogas, segundo o relatório mundial sobre drogas do *United Nations Officer on Drugs and Crimes*² (2010, p. 234), a maior parte da cocaína originária da Colômbia sai do país para o Golfo do México e para o oceano Pacífico. O Brasil, contudo, atua como país de trânsito e as mudanças na demanda do mercado indicam que os riscos tendem a aumentar.

Além da intensificação do crime na periferia colombiana, o Brasil apresenta como agravante a longa distância entre a linha de fronteira e os centros administrativos, o que impossibilita o controle pleno dos órgãos de segurança pública. A geografia também dificulta pela sua densa vegetação e por numerosos rios navegáveis, que inviabilizam a vigilância completa da região.

Isso atinge diretamente a segurança societal, já que a sensação de insegurança e abandono da área desestimula empreendimentos locais, ao mesmo tempo em que viabiliza a cooptação da população, ainda mais suscetível devido ao baixo nível de educação. Muitos acabam encontrando na ilegalidade a forma de sobrevivência numa região tão inóspita.

2 United Nations Officer on Drugs and Crimes. *Relatório mundial sobre drogas, 2010*. Disponível em: <http://www.unodc.org/southerncone/pt/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>. (Acesso em 13/02/2013).

Além disso, a insuficiência de recursos orçamentários, particularmente dos destinados ao aprimoramento militar, permite que organizações criminosas estrangeiras atuem no interior do território nacional, colaborando para a expansão da ilegalidade.

Diante desses obstáculos, reflete-se se a atividade de inteligência das instituições que compõem o Sisbin deve ser aprimorada por meio da teoria interagências. Para tanto, este artigo apresentará uma abordagem teórica sobre interagências, bem como uma avaliação das vantagens e dos desafios da efetivação desse sistema a partir de entrevistas realizadas com agentes que atuam nas fronteiras do Brasil e da observação de algumas operações, as quais não serão nomeadas por questões sigilosas. A seguir, discorrer-se-á sobre a atividade de inteligência, analisando-a na faixa de fronteira com a Colômbia, no intuito de visualizar a aplicabilidade da teoria interagências nesse trabalho.

SISTEMA INTERAGÊNCIAS

1. Cooperação Interagências - o que é e por que integrar?

O conceito “interagências” será discutido a partir de autores que realizaram estudos em organizações públicas dos Estados Unidos e do Reino Unido, ligadas às áreas política, social, ambiental e de segurança e defesa. Esta discussão conceitual facilitará a análise acerca da estrutura e do funcionamento do Sisbin, no que diz respeito ao processo de cooperação entre as instituições responsáveis pela segurança na fronteira.

Primeiramente, Marcella³ (2008, p. 16), afirma que “interagência” é um processo que envolve pessoas e organizações complexas, o que,

3 Marcella, Gabriel. 2008. Understanding the interagency Process: The Challenge of Adaptation. Affairs of State: The Interagency and Nacional Security. Disponível em: www.strategicstudiesinstitute.army.mil/. (Acesso em 09/08/2012).

por si só, aponta para a existência de culturas e perspectivas diferentes a respeito da melhor forma de se realizar uma atividade. O processo é político, pois existe um “jogo de poder” entre indivíduos ou instituições.

Warmington ⁴ (2004, p. 16) ao abordar o tema na área social, refere-se ao trabalho interagência quando essa envolve mais de uma agência no planejamento, que deverá ser feito de modo formal, ao invés da simples troca informal de informações (*networking*).

O cientista político Bardach ⁵ (1998, p. 8), a respeito da gestão pública norte-americana, define interagências como uma atividade integrada de duas ou mais agências que visa a aumentar a importância de seus valores públicos, priorizando o trabalho conjunto. Para isso, é necessária cooperação entre as partes, diferenciação e especialização, sendo que esta última é o motor principal da criação de valor. Ressalta-se que, como as entidades em questão são constituídas por instituições não lucrativas, o valor público se baseia no incremento dos resultados que serão obtidos por meio da desejada cooperação.

Bardach discorda de Warmington e menciona que a comunicação formal é menos efetiva e eficiente do que os canais informais para o propósito de trabalho integrado. Para ele, a cooperação informal é um sinal de saúde organizacional, e não uma patologia. Além disso, o sucesso da combinação entre especialização e integração depende de uma diferenciação estrutural inteligente dividida em subunidades, coordenação hierárquica formal e relacionamento de trabalho informal. Em outras palavras, a tentativa de um trabalho conjunto, baseada somente em razões técnicas, provou ser pouco efetiva e contraproducente.

4 Warmington, P. et al. Interagency Collaboration: a review of the literature. 2004. Disponível em: http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf. (Acesso em 23/06/2012).

5 Bardach, Eugene. 1998. Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship. Brookings Institution Press. Washington, D.C, 1998.

Na faixa de fronteira Brasil-Colômbia, as características do meio aumentaram a necessidade de integração entre as instituições, tanto nacionais como estrangeiras. Isso ocorre em virtude da dependência que existe entre esses atores para cumprirem suas missões constitucionais. Em várias oportunidades, são estabelecidas redes informais e temporárias a fim de agilizar a produção do conhecimento de inteligência, primordialmente no nível tático e operacional.

Raza ⁶ ressalta a complexidade das estruturas nacionais e internacionais e as consequências para o processo decisório:

As decisões públicas se tornaram mais complicadas, com as fronteiras entre estruturas nacionais e internacionais de decisões cada vez mais porosas. O aumento exponencial das partes inter-relacionadas na estrutura de causalidade dos problemas, o aumento da densidade, qualidade e disponibilidade de informações com a aceleração dos ciclos de decisões, e o aumento do número de atores simultaneamente envolvidos nos processos de decisão e ação, com escopos de competências complementares, redundantes e competitivos, tem levado a gastos públicos desnecessários ou excessivos, sem resultados adequados (RAZA, 2012, p. 6).

A complexidade das questões relativas às fronteiras, como exposto por Raza, leva a ressaltar que existem missões similares correspondentes às Forças Armadas e à Polícia Federal brasileira para o combate ao crime transnacional. O diálogo entre as agências, portanto, é essencial para a realização dos trabalhos, além de diminuir o custo operacional, caso haja coordenação de esforços.

6 Raza. Salvador. 2012. Cooperação Interagências: Porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? *Brazilian Journal of International Relations*, v.1, n.1, Edição quadrimestral.

2. Interagências: quais são os princípios norteadores?

Davis Júnior ⁷ (2011, p. 8-10) cita seis princípios (seis Cs) baseados na experiência norte-americana em operações complexas em todo o Globo: 1. compreender, 2. coordenar, 3. cooperar, 4. fazer concessões, 5. buscar o consenso e 6. comunicar-se.

A *compreensão* diz respeito a conhecer as capacidades e limitações de cada participante do trabalho interagências. Ele aponta que há a necessidade de compartilhar um mesmo espaço físico para favorecer o diálogo entre os vários órgãos.

Quanto à *coordenação*, é importante o trabalho em conjunto e com harmonia. Isso não significa que os órgãos devam ficar fora do caminho dos demais, mas que todos devem planejar suas ações de forma a maximizar o efeito de todas as outras ações em andamento.

Já a *cooperação* é um valor militar que se manifesta por toda a cadeia de comando, ocorrendo frequentemente dentro de uma Força Singular. Seria agir junto ou em conformidade com outros.

Fazer concessões pode ter uma conotação negativa na cultura militar. Mas o autor menciona que se faz necessário ceder em alguns pontos para se chegar a uma solução de compromisso, embora isso não signifique renunciar valores individuais ou organizacionais.

Buscar o consenso é fundamental para alcançar os objetivos nacionais. Ele está relacionado a uma opinião coletiva e qualquer solução que seja imposta aos demais pode acarretar a desistência de participar de determinada atividade.

Por fim, *comunicar-se* é importante para convencer que o que está sendo proposto irá contribuir para a resolução de problemas. O autor ressalta que a posição militar não é suficiente para convencer os representantes dos outros órgãos, havendo a necessidade de

⁷ Davis Júnior, W. J. 2011. O desafio de liderar no ambiente interagências. *In_Military Review*, p.8-10, Jan/Fev.

estabelecer uma comunicação efetiva para persuadir um indivíduo.

Esses princípios apontam que a liderança no ambiente de operações interagências requer uma mudança de paradigmas. Deve-se adotar uma predisposição para aceitar sugestões e não ferir suscetibilidades. A capacidade de argumentação de todos os membros do grupo é importante para que as ideias possam ser compartilhadas.

3. As agências: com quem integrar?

A localidade extensa minimiza a sensação de presença das agências estatais, cujo cenário de atuação se perde diante de milhares de quilômetros de terreno. Mas ainda que timidamente, lá estão elas, a lidar com limitações das mais variadas espécies.

A mais representativa delas é o Exército, a qual está ampliando seu dispositivo pela instalação de diversas unidades de fronteira. É no Amazonas que está localizado o Comando Militar da Amazônia (CMA), com um efetivo de aproximadamente 25 mil homens. O CMA possui cinco Brigadas de Infantaria de Selva (Bda Inf Sv): a 1ª Bda Inf Sv em Boa Vista-RR, a 2ª em São Gabriel da Cachoeira-AM, a 16ª em Tefé-AM, a 17ª em Porto Velho-RO e a 23ª em Marabá-PA.

Por sua vez, a Força Aérea Brasileira (FAB) é representada pelo VII Comando Aéreo Regional (COMAR), sediado em Manaus-AM, que é o órgão responsável pelas atividades administrativas e logísticas. A fim de otimizar a atuação do espaço aéreo, foram criadas três bases em Manaus-AM, Boa Vista-RR e Porto Velho-RO e três Destacamentos de Aeronáutica em São Gabriel da Cachoeira-AM, Eirunepé-AM e Vilhena-RO. Frisa-se que a FAB dispõe de tecnologia de ponta para a detecção de alvos potenciais a grandes distâncias na faixa de fronteira Brasil-Colômbia.

Já a Marinha do Brasil (MB) está representada pelo 4º Distrito Naval (DN) em Belém-PA, tendo três países como limite: Guiana Francesa, Suriname e Guiana. A MB tem papel fundamental no controle e monitoramento das numerosas vias fluviais navegáveis na Amazônia.

Quanto à Polícia Federal, conforme o Relatório Anual da Operação Cobra (2008), sua atuação corresponde a identificar e obstruir os sistemas produtivos de entorpecentes, desarticular organizações criminosas transnacionais, reforçar a presença do poder público para impedir o narcotráfico, impedir o contrabando de produtos químicos destinados à produção de entorpecentes, resguardar a fronteira de imigrações clandestinas, evitar confrontos com a população indígena e a violação de suas áreas protegidas e precaver danos ao meio ambiente.

A essas forças, somam-se outras que não serão tratadas neste artigo, além das entidades da Colômbia. Essas, contudo, segundo o Ministro Clemente, possuem resistência para mudar seu rumo no combate aos ilícitos, fortemente apoiada pelo governo norte-americano. A Colômbia demonstrou desinteresse pela experiência adquirida pelo Brasil com a implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam).

4. Interagências - o que deve ser superado para haver integração?

Se, por um lado, existe a necessidade de cooperação para melhorar o desempenho dos órgãos de segurança, por outro, reconhece-se os desafios que devem ser enfrentados em prol da integração.

Marcella (2008, p. 36) menciona que as tensões existentes no processo são geradas pela existência de culturas diferentes dos profissionais, espaço (área de trabalho) e disputa por recursos limitados.

Para Atkinson ⁸ (2002, p. 6), os fatores impactantes são

⁸ Atkinson, M. et al. 2002. Multi-Agency Working: a detailed study. *Slough: National Foundation for Education Research.*

as diferenças entre as agências; hierarquia estrutural; arranjos administrativos e organização do tempo; prioridade e expectativa do indivíduo e da agência; objetivos; planejamento e finanças; protocolos compartilhados de informação e confidencialidade; linguagem e treinamento comuns.

Tomlinson ⁹ (2003, p. 8) complementa citando as boas práticas para alcançar o êxito: comprometimento operacional e estratégico; consciência dos diferentes valores das agências e suas práticas, com um comprometimento em direção ao objetivo comum; envolvimento de todas as pessoas relevantes; papéis claros dos indivíduos; gerenciamento conjunto para dar suporte aos parceiros; mecanismos inovadores e flexíveis; sistema coletivo de análise, coleta e compartilhamento de dados; treinamento conjunto; comunicação apropriada entre os profissionais e local adequado e flexível para distribuição dos serviços.

Ressalta-se que uma pré-condição é o diálogo em que as partes trocam informações, sendo que o ideal é que essa comunicação ocorra em tempo real. Conforme os autores, a interpretação, negociação e sintetização de informações exige domínio de ferramentas do conhecimento, bem como a constituição de novas regras funcionais e infraestruturais.

Por fim, o que se enfatiza é o objetivo comum a ser atingido, uma vez que conflitos poderão surgir no âmbito interagências. Então, será necessário conviver com desacordos e rupturas, reavaliando a metodologia tradicional. Nesse ponto, é indispensável a liderança em todos os níveis, devendo desenvolver competências necessárias ao trabalho interagências.

⁹ Tomlinson, K. 2003. Effective Interagency Working: a review of the literature and examples from practice. *Local Government Association Research Report 40*.

5. Integração: mecanismos que proporcionam o intercâmbio de informação

Entre os principais mecanismos que facilitarão o trabalho integrado, serão abordados o Sisfron e o Sipam, de grande relevância para a fronteira brasileira.

Conforme a Portaria nº 193 do Estado-Maior do Exército¹⁰, de 22/12/2010, o Sisfron faz parte do Sistema de Comando e Controle da Força Terrestre (SC²FTer) e objetiva dotar o Exército de meios que lhe proporcionem presença efetiva em áreas de interesse, particularmente na faixa de fronteira, contribuindo com outros órgãos responsáveis no combate aos crimes e outras ameaças transnacionais.

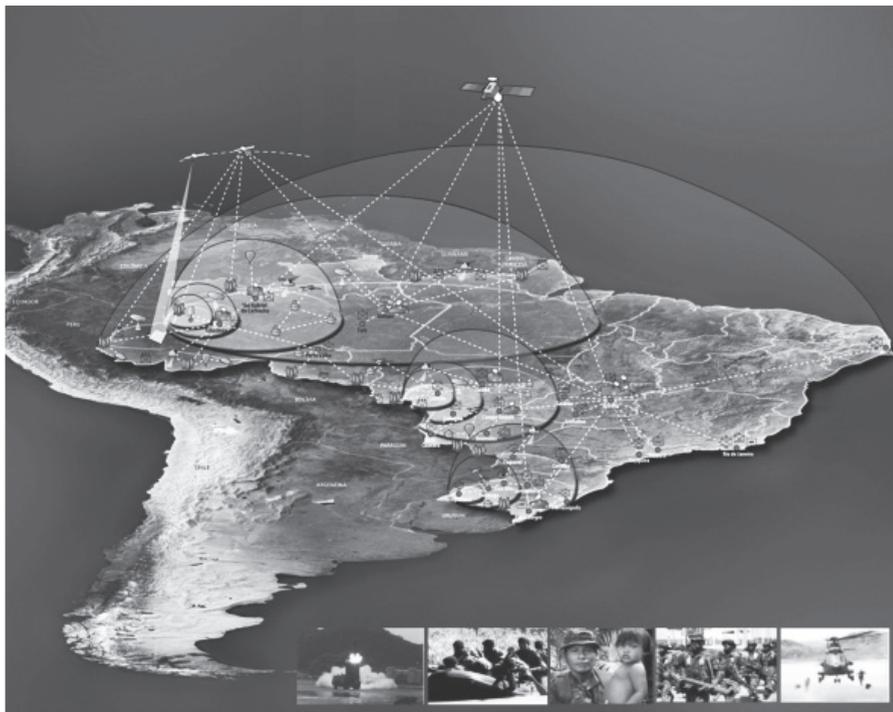
O Sisfron deverá integrar-se com o Sistema de C² da Força Terrestre e com sistemas congêneres das demais Forças Armadas e das Instituições Governamentais. Além disso, deverá estar ligado às seguintes capacidades: C², Manobra, Inteligência, Apoio de Fogo, Defesa Antiaérea, Logística e Mobilidade, Contramobilidade e Proteção.

Em síntese, o Sisfron é um sistema de Comando, Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância, Busca de Alvos e Reconhecimento que possibilitará que o Exército monitore a faixa de fronteira. Esse sistema dispõe de tecnologia capaz de realizar o compartilhamento de dados, de forma eficiente e segura, com as demais Forças Armadas e outros organismos governamentais.

Desse modo, o sistema poderá contribuir para o desenvolvimento da cooperação, à medida que houver aceitação dos organismos de segurança federais, estaduais e municipais de compartilharem dados com a Força Terrestre empregando tal ferramenta.

10 Brasil. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. *Portaria nº 193 do Estado-Maior do Exército, de 22 de dezembro de 2010*. Aprova a Diretriz para a Implantação do Projeto Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

Figura 1 - Organização do EB e da rede de comunicação



Fonte: Estratégia Braço Forte ¹¹ (2009)

Outro mecanismo importante é o Sipam, vinculado ao Ministério da Defesa e gerenciado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia ¹²(CenSipam). O Sipam é uma organização de produção e veiculação de informações técnicas, formado por uma complexa base tecnológica e uma rede institucional, encarregado de integrar e gerar informações atualizadas para articulação e planejamento e a coordenação de ações globais de governo

11 Ibidem. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. *Estratégia Braço Forte*. Brasília, DF, 2009.

12 Ibidem. Ministério da Defesa. *Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM*. Disponível em: <http://www.sipam.gov.br/content/view/13/43/>. (Acesso em: 13/02/2013).

na Amazônia Legal, visando à proteção, inclusão e desenvolvimento sustentável da região ¹³.

Para Lourenção ¹⁴ (2003, p. 63), a operacionalização do Sistema criará um novo paradigma para a administração pública, em que as organizações trabalharão com um conjunto compartilhado de informações, além de passar a agir de forma integrada. Objetiva-se que o SIPAM crie condições para estabelecer e conduzir políticas públicas na Amazônia com compartilhamento de informações. Segundo o autor, o processo há de ser permanentemente exercitado até que a nova matriz de convivência institucional se consolide e produza os efeitos desejados.

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA INTERAGÊNCIAS

Neste tópico serão abordados os conceitos relativos à inteligência e analisar-se-ão a estrutura e o funcionamento do Sisbin.

Cepik ¹⁵ (2001, p. 25) faz uma diferenciação entre o conceito amplo de inteligência e o restrito. Quanto ao primeiro, o estudioso afirma que inteligência é o mesmo que informação analisada a fim de atender a demanda de um tomador de decisões. Quanto ao segundo, acrescenta que inteligência possui duas dimensões: uma operacional, que corresponde à coleta de informações sem consentimento, cooperação ou conhecimento dos alvos, sendo sinônimo de informação secreta; e outra analítica, em que a inteligência se diferencia da informação por sua capacidade explicativa/ preditiva.

13 Disponível em: <http://www.sipam.gov.br/content/view/13/43/>. (Acesso em 13/02/2013).

14 Lourenção, H. J. 2003. *A defesa nacional e a Amazônia: o sistema de vigilância da Amazônia (SIVAM)*. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas.

15 Cepik, M. A. 2001. *Serviços de inteligência: agilidade e transparência como dilemas de institucionalização*. Tese. (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

De acordo com a Lei nº 9.883 ¹⁶ de 07/12/1999, que instituiu o SISBIN, a inteligência é definida como:

A atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL. Presidência da República, 1999).

Já no que corresponde ao papel a ser desempenhado pela inteligência militar, na Estratégia Nacional de Defesa (END), Decreto nº 6.703 ¹⁷, de 18/12/2008, descreve-se o seguinte:

A inteligência deve ser desenvolvida desde o tempo de paz, pois ela que possibilita superar as incertezas. É da sua vertente prospectiva que procedem os melhores resultados, permitindo o delineamento dos cursos de ação possíveis e os seus desdobramentos. A identificação das ameaças é o primeiro resultado da atividade da inteligência militar. (BRASIL. Presidência da República, 2008).

Entretanto, Cepik menciona que há dificuldades no processamento de informações pelos sistemas de inteligência:

[...] os fluxos de inteligência são parcialmente estruturados e se prestam a um assessoramento bastante incerto. Além disso, a complexidade técnica e os grandes

16 Brasil. *Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999*. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm. (Acesso em: 03/01/2013).

17 *Ibidem*. *Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008*. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. (Acesso em 09/08/2012).

volumes de informações processados dificultam a integração das etapas do ciclo de inteligência e o atendimento ágil das necessidades dos usuários. (CEPIK, 2001, p. 83).

Em síntese, a inteligência é uma atividade complexa, portanto desenvolvida por **especialistas** (grifo nosso), que permite a identificação de ameaças internas e externas ao Estado e à sociedade, sendo um importante instrumento para a preservação das instituições e dos interesses nacionais.

Os usuários, em todos os níveis, devem conhecer perfeitamente as possibilidades e limitações dos organismos de inteligência para que possam empregá-los corretamente. Isto é importante considerando a existência de recursos humanos e materiais escassos para contrapor as ameaças à segurança do Estado. Assim sendo, quanto maior for o entendimento do usuário em relação aos produtores de inteligência, melhor será o resultado a ser atingido na produção da inteligência.

1. Sistemas Brasileiros de Inteligência

Os sistemas de inteligência que ora vigoram no Brasil são o Sisbin, o Sistema de Inteligência Nacional de Defesa (Sinde) e o Sistema de Inteligência de Segurança Pública (SISP).

O Sisbin integra, conforme a Lei nº 9.883, de 7/12/1999, as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência do país e têm a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional.

O órgão central desse sistema é a Abin, que possui, de acordo com a legislação supracitada, as atribuições de: 1. planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país, 2. planejar e executar ações, inclusive sigilosas, relativas à obtenção e análise de dados para a produção de conhecimentos destinados a

assessorar o Presidente da República, 3. planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade, 4. avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional e 5. promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de inteligência.

O controle externo é realizado pelo Legislativo. Nesse sentido, conforme as palavras do Senador Fernando Collor de Mello ¹⁸ (2011), o Congresso deveria exercer um papel mais efetivo no aperfeiçoamento da legislação e na fiscalização da atividade de inteligência no Brasil. Para isso, haveria a necessidade de retomar a participação na regulamentação e no controle das atividades de inteligência, resgatando-se o projeto que insere o tema da inteligência na Constituição, bem como retomar a análise do Projeto de Resolução do Congresso 2/08, que institui o regimento interno e estabelece o funcionamento da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. A Política Nacional de Inteligência, documento que tem por finalidade orientar as atividades de inteligência estratégica do país, está para ser aprovado pela Presidenta Dilma Rousseff.

Já o SISP é um subsistema do Sisbin. Instituído pelo Decreto nº 3.695 ¹⁹, de 21/12/2000, coordena e integra as atividades de inteligência de segurança pública em todo o país, bem como supre os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisões.

Por sua vez, o Sinde foi criado para aperfeiçoar a capacidade de C²I dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional, constante na

18 Ibidem. Agência Nacional. *Pronunciamento do senador Fernando Collor no Plenário do Senado Federal no dia 03/05/2011*. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/05/03/fernando-collor-quer-papel-mais-efetivo-do-congresso-no-setor-de-inteligencia>. (Acesso em 13/02/2013).

19 Ibidem. *Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000*. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm. (Acesso em 29/07/2013).

Política Nacional de Defesa (PND) e otimizar os fluxos de dados e conhecimentos em matéria de defesa para a Abin.

De acordo com a Portaria Normativa nº 295-MD ²⁰, de 03/06/2002, esse sistema busca estabelecer uma estrutura compatível com as necessidades de integração dos órgãos de inteligência militar no Ministério da Defesa (MD), conforme as medidas de implementação constantes na END (2008). O Órgão Central do Sinde é o Departamento de Inteligência Estratégica (DIE), sendo responsável por representá-lo junto ao Sisbin e ao Congresso Nacional.

Quanto à sistemática de planejamento de emprego conjunto das Forças Armadas, seu ciclo contempla os seguintes níveis, conforme trata a “Doutrina de Operações Conjuntas – MD 30-M-01/Vol 1 ²¹ (2011)”:

1. político, em que são emanadas as diretrizes, de responsabilidade do Comandante Supremo (CS);
2. estratégico, em que surgem as diretrizes e planos de responsabilidade do MD;
3. operacional, no qual são elaborados os planos operacionais, de responsabilidade dos Comandos Operacionais ativados e
4. tático, em que surgem os planos táticos e ordens de operações, de responsabilidade das Forças Componentes.

O planejamento de inteligência militar no nível estratégico é realizado pela Subchefia de Inteligência Operacional (SC²), em coordenação com a Subchefia de Inteligência Estratégica (SCIE).

Conforme o manual MD 30-M-01/Vol 3 ²² (2011), como um subsistema do Sinde, o Sistema de Inteligência Operacional (SIOP) integra as ações de planejamento e execução da atividade de inteligência operacional, com a finalidade de assessorar o processo decisório no âmbito das Operações Conjuntas, desde o tempo de paz, bem como

20 Ibidem. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa nº 295 do Gabinete do Ministro, de 3 de junho de 2002*. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios/559848/pg-16-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-04-06-2002>. (Acesso em 29/07/2013).

21 Ibidem. Ministério da Defesa. *MD30-M-01: doutrina de operações conjuntas/vol. 1*. Brasília, DF, 2011.

22 Ibidem. Ministério da Defesa. *MD30-M-01: doutrina de operações conjuntas/vol. 3*. Brasília, DF, 2011.

manter um banco de dados que sirva de base para os Planejamentos Operacionais e para os Comandos Operacionais, quando ativados.

A atividade de inteligência militar é intensificada no nível operacional, por meio da integração dos conhecimentos disponíveis no Siop, no Sistema de Inteligência de Defesa e nos demais órgãos que compõem o Sisbin, a fim de suprir as necessidades de inteligência para a formulação da Estratégia Militar de Defesa.

No nível tático, espera-se que a inteligência disponha de dados atualizados e confiáveis, em um esforço de busca continuado para o preenchimento das lacunas de conhecimentos indispensáveis à conclusão dos planos táticos.

2. Integração dos Sistemas de Inteligência

É ressaltado que todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de segurança nacional, dando maior importância à integração de todos os órgãos do Sisbin.

Milano²³ (2006, p. 17) aponta que o surgimento de outros atores, como o terrorismo, o narcotráfico e o crime organizado, originou estudos em todos os níveis da estrutura de governo. Determinados fatores ou atores de interesse motivam que esses organismos ampliem o seu campo de ação na identificação de riscos para o Estado para suportar integralmente o seu processo decisório.

No caso do Brasil, a inteligência militar ampliou o seu emprego para o atendimento de novas necessidades dos usuários, tais como o combate aos crimes transnacionais na faixa de fronteira e a segurança ambiental, promovendo a cooperação da atividade de inteligência com outros organismos integrantes da estrutura do Sisbin.

Um passo importante para a integração foi a autorização dada à ABIN para manter representantes dos órgãos componentes do

23 Milano, Camilo. 2006. Analisis e inteligencia estratégica. *Cuadernos de AA Inteligencia*, n. 1, dez, 2005-2006.

SISBIN permanentemente no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência ²⁴, de acordo com o Decreto nº 6.540 ²⁵, de 19/08/2008 (que altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4.376 ²⁶, de 13/09/2002). Esses representantes podem acessar, por meio eletrônico, as bases de dados de seus órgãos de origem, respeitadas as normas e limites de cada instituição e as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos.

Segundo Cepik (2001, p. 283), um organismo que permitiria uma maior coordenação, integração e compartilhamento de informações nas áreas da inteligência de segurança ²⁷, contrainteligência e inteligência policial é o SISP. Contudo, ele afirma que a intensa rivalidade entre a ABIN e a Polícia Federal e a pouca agilidade e transparência por parte das unidades de inteligência das polícias militar e civil são fatores que dificultam a conexão entre essas instituições.

Verifica-se que há um receio de compartilhar informações no âmbito da comunidade de inteligência, que, muitas vezes, está relacionado à falta de confiança entre os indivíduos/ unidades. Este fato é citado por Kiorsak ²⁸ ao abordar o tema relativo à cooperação/ interação dos serviços de inteligência da seguinte forma:

24 O Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência tem por atribuição coordenar a articulação do fluxo de dados e informações oportunas e de interesse da atividade de Inteligência de Estado, com a finalidade de subsidiar o Presidente da República em seu processo decisório.

25 BRASIL. *Decreto nº 6.540, de 19 de agosto de 2008*. Altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6540.htm. (Acesso em 29/07/2013).

26 Idem. *Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de setembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm. (Acesso em 25/01/2013).

27 De acordo com Cepik (2001, p. 104), a inteligência de segurança é aquela voltada às ameaças internas à ordem existente, sendo conhecida também por inteligência interna ou doméstica.

28 Kiorsak, Valentim V. 2006. *Cooperação/ interação dos serviços de Inteligência*. *Revista Brasileira de Inteligência*, v.2, n.3, p. 71-82. Brasília: ABIN, 2006.

Parceiros entre os quais inexistente a devida confiança não podem compartilhar informações confidenciais fidedignas, atuais e necessárias para a realização de medidas eficazes em determinadas situações pela outra parte. Manifesta-se outra vez o estereótipo do temor de divulgação de informações ou a “queima” da fonte. (KIORSAK, 2006, p. 80).

Por sua vez, Lefebvre ²⁹ (2003, p. 535) considera que existe um temor de que a inteligência trocada ou conhecimento adquirido, por relações de confiança, seja passada para um terceiro sem o consentimento da fonte, sendo esse aspecto um fator que limita qualquer acordo de ligação.

Por outra parte, o sociólogo Sennett ³⁰ (2012, p. 24), ao abordar a questão da confiança, destaca que ela pode se dar tanto de modo formal como informal. Segundo ele, as experiências mais profundas de confiança são mais informais, sendo que as pessoas aprendem em quem podem confiar ou com quem podem contar ao receberem uma tarefa complexa. Para que esses laços sociais possam se consolidar é necessário um longo tempo de relacionamento entre os indivíduos e uma disposição de estabelecer compromisso mútuo. O senso de objetivo e a obrigação formal são outras virtudes ressaltadas pelo autor como de longo prazo.

CONCLUSÃO

A complexidade geográfica e a presença deficitária do Estado na fronteira Brasil-Colômbia, as atribuições comuns dos órgãos de defesa e a pluralidade dos crimes transnacionais indicam a necessidade de integração dos sistemas de inteligência para um trabalho mais efetivo.

29 Lefebvre, Stéphane. 2003. The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation. *In_ International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 16:4, 527-542.

30 Sennett, Richard. 1998. *A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho do novo capitalismo*. Rio de Janeiro: Editora Record Ltda.

Além disso, diversos fatores facilitam essa integração, entre os quais serão explicitados três, constatados a partir das entrevistas com os agentes. O primeiro é a consciência acerca da necessidade de integração. Não se visualizam operações sem que sejam precedidas de um trabalho de inteligência integrado. Contudo, a integração entre agências civil e militar ainda carece de aperfeiçoamentos.

O segundo são as iniciativas de determinadas instituições em buscar uma maior cooperação com outras agências de inteligência para o cumprimento de tarefas específicas, tendo em vista as suas limitações referentes a material e pessoal.

Esses laços de cooperação, estabelecidos bilateralmente, facilitam a coordenação e o controle das ações, contribuindo para uma maior efetividade do trabalho interagências.

O último é o Sisfon, que permitirá que dados de rotina sejam compartilhados em tempo real e de modo seguro. Esse Sistema funcionará de modo complementar ao Sivam, permitindo que aeronaves de menor porte utilizadas para a prática de ilícitos possam ser identificadas. O Sisfron também atuará no âmbito do SISBIN e do Sistema de Inteligência do Exército (SIEEx), já que agências internas e externas ao SIEEx serão envolvidas na reunião e produção dos conhecimentos de inteligência.

Por outro lado, os agentes entrevistados relataram vários desafios a serem transpassados para que a integração fosse efetivada.

Existe o problema das disputas pelo controle entre as agências, partindo do pressuposto de que quem está mais bem preparado em termos de recursos humanos e equipamentos técnicos tende a reclamar pelo controle. Isso foi apontado como um fator negativo à integração das agências, prejudicando o espírito de equipe.

É importante também o comprometimento em direção ao objetivo comum e o envolvimento de todas as pessoas no processo.

Determinadas estratégias deverão ser estabelecidas para encorajar o comprometimento das equipes a ir além dos interesses pessoais.

Ademais, a desconfiança foi mencionada como um aspecto que dificulta o compartilhamento de dados, prejudicando a tomada de decisões por parte dos usuários. Por vezes, essa desconfiança ocorre pelo temor de que o conhecimento transmitido exponha a fonte a riscos.

Verifica-se também um conhecimento incipiente das possibilidades das agências do Sisbin. Por exemplo, alguns agentes afirmaram desconhecer as capacidades das aeronaves da FAB de realizar o sensoriamento remoto. Além disso, a ausência de uma cultura de Operações Conjuntas prejudica o conhecimento mútuo entre as Forças Armadas e, consequentemente, de suas capacidades para a integração das fontes de dados.

Outro contraponto é que a atividade de inteligência deve ser desenvolvida por especialistas, por ser de grande complexidade e exigir o domínio de técnicas/ procedimentos peculiares por parte dos profissionais. A pouca capacitação profissional é danosa à integração e foi uma das queixas dos entrevistados. No Brasil, existem somente duas escolas de inteligência: a Escola de Inteligência Militar do Exército e a Escola de Inteligência da Abin, contudo são voltadas a atender demandas internas. Por vezes, essas escolas oferecem às demais agências vagas para estágios, entretanto, há dificuldade de enviar funcionários devido à falta de recursos.

Ademais, a cooperação depende da pré-disposição na troca de informações. Procura-se atender às necessidades de determinada agência - partindo do princípio de que certa informação seja de grande relevância - e, talvez, o órgão esteja encontrando dificuldades para obter o dado empregando os próprios meios. O que impera, contudo, é a falta de agilidade no compartilhamento dos dados, causando prejuízos

para a produção do conhecimento de inteligência. A ausência de um banco de dados comum a todas as agências federais apresenta-se como outra deficiência do Sisbin.

As necessidades e vantagens de integração, portanto, confrontam-se com os obstáculos aqui brevemente citados, indicando que, para haver progresso no sistema interagências será necessário mais que um esforço informal. Trabalhar interagências exige não só uma alteração na metodologia do trabalho, mas a mudança na tradição, e as raízes dessa temática escondem a complexidade com a qual se deverá lidar.

O TRÁFICO DE ARMAS NA FRONTEIRA BRASIL-COLÔMBIA: POLÍTICAS DE DEFESA E ESTRATÉGIAS COOPERATIVAS

GABRIELLA SOMMER VAZ
JONATHAN RAPHAEL VIEIRA DA ROSA

INTRODUÇÃO

A preocupação acerca das “novas ameaças” à segurança dos Estados passou a compor a agenda dos países após a emergência, no plano internacional, de questões relacionadas à preservação do meio ambiente e às crises econômicas, resultados de um sistema de Estados cada vez mais interdependente, em meados dos anos 1980. Nesse contexto, passaram a fazer parte das agendas de segurança questões relacionadas ao tráfico de drogas, ao crime organizado, às organizações terroristas, ao tráfico de armas, e toda sorte de delito que tem como característica principal a transnacionalidade.

A rede de tráfico de ilícitos, contrabando e crime organizado que se formou nas últimas décadas tornou cada vez mais evidente a impossibilidade de os Estados tratarem a questão de forma unilateral. A necessidade de uma ação conjunta cooperativa se mostra essencial na atual conjuntura de ‘estreitamento’ mundial. Insere-se, nesse contexto, a problemática do tráfico de armas, tema central do atual trabalho.

O tráfico de armas na América do Sul, em especial na região andina, encontra-se intimamente relacionado à extensa e lucrativa rede de narcotráfico desenvolvida desde meados dos anos 1980,

destinada ao mercado consumidor europeu e norte-americano. As armas são utilizadas, nesse sistema, para a proteção e manutenção dos grupos armados ilegais no poder, permitindo que mantenham em plena operação suas atividades ilícitas, através da promoção do medo e constringendo a população.

No caso da fronteira amazônica entre Brasil e Colômbia, algumas questões se impõem e contribuem para a dificuldade de proteção contra os ilícitos transnacionais. Destacam-se as limitações inerentes à região de mata fechada, que exigem uma atuação militar diferenciada.

Uma breve explanação acerca da região amazônica será realizada na primeira seção do trabalho. Posteriormente, será feita uma análise a partir do *Anuario Estadístico del Sector de Seguridad y Defensa (2003-2009)*¹, realizado pela *Dirección de Estudios Sectoriales* do *Ministerio de Defensa Nacional* da Colômbia, que inclui a quantidade de armas apreendidas na Colômbia, entre 2003 e 2009, nas atividades de narcotráfico, dos grupos subversivos e das bandas criminais e autodefesas. Por fim, uma breve explanação acerca das principais operações das Forças Armadas brasileiras na região fronteira à Colômbia – e operações conjuntas com as forças correlatas colombianas, com o principal objetivo de combater os ilícitos transnacionais.

A REGIÃO AMAZÔNICA

A Amazônia corresponde às áreas drenadas pelas bacias dos rios Amazonas, Araguaia-Tocantins, Orenoco, Essequibo, entre outros afluentes. Sua área, predominantemente coberta por florestas tropicais, abrange cerca de 7 milhões de km², 5% da superfície terrestre, distribuída ao longo de nove países sul-americanos: Brasil, Bolívia, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

¹ República de Colombia. *Anuario Estadístico del Sector de Seguridad y Defensa (2003-2009)* (Colômbia: Imprenta Nacional de Colombia, 2010), 160.

Sua elevada importância estratégica não se dá apenas à disponibilidade de recursos naturais, mas também por servir como rota ao transporte de mercadorias ilícitas e ao movimento de migrantes e traficantes, que aproveitam o fato de ser uma região inóspita – em termos populacionais, a região contava, em 2006, com apenas 30 milhões de habitantes, 0,3% da população mundial², dentre eles 1,6 milhão de povos indígenas de 370 etnias³–, de enormes proporções e com quase nenhuma presença do Estado para sua proteção.

A região amazônica brasileira que faz fronteira com a Colômbia é altamente instável. Conflitos internos envolvendo o Estado colombiano e os grupos de traficantes e guerrilheiros afetam diretamente a região andina sul-americana, sendo os países vizinhos colombianos frequentemente alvo de migrações e deslocamentos internos. Além do problema das migrações, as guerrilhas colombianas e os narcotraficantes contam com pistas de pouso, laboratórios e mantêm rotas de contrabando e centros de distribuição no interior da floresta⁴ que, sem dúvida, contribuem para dificultar ainda mais a proteção das fronteiras e para a proliferação de outras ações ilícitas relacionadas.

O tráfico de armas realizado na região amazônica, tendo como principal destino os grupos armados ilegais, acontece através de vários carregamentos contendo pequena quantidade de armas. São utilizados todos os meios de transporte disponíveis, com uma grande variedade de rotas e pontos de entrada. A região de selva amazônica é caracterizada pela escassa presença dos Estados, devido às dificuldades supracitadas.

2 Eduardo Ishida, “Política de Segurança Integrada da Amazônia” (Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2007).

3 “Greenpeace”, acessado em Setembro de 2013, <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/O-que-fazemos/Amazonia/>.

4 Julio Cesar da Silva Lopes, “O Plano Colômbia e a Amazônia brasileira: Intervenção, Militarização e Defesa na Segunda Metade do Século XX” (Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Londrina, 2009).

A Colômbia também sofre com a falta de recursos técnicos e humanos, o que a impede de manter uma vigilância permanente e efetiva em grande parte de suas fronteiras⁵.

Os países amazônicos, limítrofes ao principal país-foco do problema, a Colômbia, são mais que grandes abastecedores de armas para os grupos irregulares colombianos, são território de trânsito para o armamento originário de outros pontos do mundo – além de muitas vezes suprirem com armamentos nacionais os grupos ilegais colombianos. As fronteiras extensas, cada vez mais porosas, são alvo fácil dos traficantes, que encontram um ambiente inóspito, praticamente sem controle estatal e constituída em grande parte por grupos indígenas.

A maior parte das armas ilegais entra na Colômbia por via terrestre pelas fronteiras; seguido do transporte marítimo, utilizando principalmente o Panamá como porta de entrada; e, em terceiro lugar, são utilizados os meios fluvial e aéreo – através das fronteiras amazônicas e inacessíveis a veículos convencionais, como é o caso da fronteira brasileira. Outro meio de transporte utilizado são os “correios humanos”. Os grupos armados colombianos preferem utilizar a via aérea na fronteira amazônica devido às grandes deficiências na cobertura dos radares, que facilitam a entrada dos traficantes no território colombiano, especialmente se os aviões voarem em baixas altitudes⁶.

A literatura existente já identificou mais de vinte rotas de tráfico de armas, nas quais o transporte fluvial desempenha papel primordial

5 United Nations Office on Drugs and Crime. *Violencia, Crimen y trafico ilegal de armas en Colombia*. (Colômbia: UNODC Colombia, 2006), 125.

6 Com a entrada em operação do SIPAM/SIVAM (Sistema de Proteção da Amazônia e Sistema de Vigilância da Amazônia, respectivamente), a partir de 2002, o espaço aéreo amazônico passou a ser intensamente vigiado e controlado, o que fez com que os traficantes de drogas diminuíssem o uso de aeronaves para o transporte das cargas e passassem a utilizar mais os rios navegáveis da Amazônia (SIPAM, 2008).

nas zonas de selva⁷. Por não haver estradas conectando o Brasil à Colômbia, uma intrincada rede de rios e o meio aéreo constituem as principais vias de comunicação direta entre os países. O principal rio utilizado para o tráfico ilegal é o Amazonas, e as principais rotas incluem os trajetos: (i) embarcar em Manaus e chegar a Letícia (Colômbia); (ii) ou sair de Santo Antônio de Içá, no Amazonas, e desembarcar em Puerto Asís, na Colômbia⁸.

Calcula-se que cerca de 50% dos carregamentos aéreos de armas ilegais entram através da fronteira com o Brasil. Nesse caso, são utilizados pistas e aeroportos clandestinos tanto no Amazonas, quanto nos departamentos de Guainía, Vaupéz e Vichada, na Colômbia, onde aterrissam pequenos aviões com armas que são, posteriormente, carregados com drogas, como meio de pagamento. O Suriname é uma das principais bases de operações de traficantes internacionais de armas da região, de onde saem carregamentos de armas que atravessam o território brasileiro com a ajuda de máfias internas, cujo destino é a Colômbia. A droga utilizada como meio de pagamento é desviada aos narcotraficantes brasileiros e outra parte aos traficantes de armas surinameses.

A enorme proporção amazônica, sua baixa densidade demográfica, ampla extensão das fronteiras e rede fluvial são fatores que obstaculizam as incursões militares para o combate das ameaças. Dentre as estratégias planejadas para o Exército na região amazônica, destaca-se a chamada Doutrina Gama, publicada em 1997, que diferencia essa região do restante do país devido às peculiaridades que envolvem o embate na selva – como a inviabilidade de empregar grandes efetivos, a necessidade de descentralizar as ações e a inexistência de linhas de atuação bem definidas⁹.

7 Katherine Aguirre Tobón, “El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos”, *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana (URVIO)*, 2011, 36.

8 United Nations Office on Drugs and Crime. Violencia, Crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia. (Colômbia: UNODC Colombia, 2006), 125.

9 Felipe José Piletti, “Segurança e Defesa da Amazônia: o Exército brasileiro e as ameaças não-tradicionais” (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008).

As dificuldades em empregar ações efetivas de combate às ameaças transnacionais na região amazônica estão intimamente ligadas à longevidade e complexidade que o conflito armado na Colômbia adquiriu: seus efeitos foram, há muito tempo, alastrados aos países vizinhos, razão pela qual o estudo do tráfico de armas na fronteira amazônica não pode dele ser desvinculado.

A associação de grupos guerrilheiros (FARC-EP, ELN e os antigos M-19 e EPL), paramilitares (AUC) e diversos outros grupos insurgentes – a maioria dos quais surgidos por razões de insatisfação política – ao tráfico de drogas se aprofundou após as investidas do governo colombiano no combate aos cartéis de drogas. Os grupos narcotraficantes foram expulsos para regiões inabitadas e com ausência do Estado, áreas normalmente ocupadas por guerrilheiros. A partir de então, as guerrilhas passaram a participar do processo de produção e tráfico de cocaína, protegendo laboratórios e transportando a carga. Os lucros obtidos eram investidos na expansão da guerrilha, com a compra de armamentos mais sofisticados e a sustentação de efetivos guerrilheiros maiores¹⁰.

A “narcoguerrilha”, com ampla infraestrutura, passou, então, a controlar grande parte da rede de tráfico de drogas, armas e insumos que, em geral, usam como rota a Amazônia, mantendo vínculos comerciais com países vizinhos, como Brasil, Venezuela e Peru. Além disso, tem se observado nos últimos anos um maior aproveitamento dos meios empregados tanto para o envio de narcóticos como para o recebimento de armamento, seja por via aérea, terrestre ou marítima. À medida que o controle dos grupos armados ilegais sobre o narcotráfico foi se consolidando, as drogas passaram também a ser uma fonte de financiamento das compras de armas, por ser um meio de pagamento amplamente aceito.

10 Ibid.

A presença de grupos guerrilheiros e narcotraficantes que mantêm vivo o conflito interno há mais de meio século constitui, pois, peça-chave para compreender o tráfico de armas e a violência na região. O narcotráfico funciona como um meio para aumentar o poder de fogo e intimidação dos grupos armados não estatais¹¹.

O TRÁFICO DE ARMAS NA COLÔMBIA

A existência e possibilidade de expansão das organizações armadas ilegais na Colômbia sustentam-se basicamente no acesso constante e permanente que possuem à aquisição de armamentos, que se constituem na fonte essencial de seu poder intimidador. Nas últimas décadas a aquisição de armas leves e ligeiras¹² por parte de grupos guerrilheiros e paramilitares, narcotraficantes, grupos de delinquência organizada e indivíduos, de forma ilegal, aumentou consideravelmente¹³. A principal fonte dos armamentos ilegais destinados aos grupos armados na Colômbia é o mercado negro de armas, obtidas através de traficantes ilegais. A presença de elementos corruptos dentro das Forças Armadas e de administrações

11 Em 2003, a *Junta de Inteligencia Conjunta del Ministerio de Defensa Nacional* colombiana estimou a renda e os custos das FARC e indicou que o lucro derivado do narcotráfico representa aproximadamente 50% do total de sua renda, que são investidos, em sua maioria, no fortalecimento e expansão da organização. A compra de armamentos, munições e explosivos é, portanto, um aspecto de primeira ordem na estrutura das FARC (Tobón 2011).

12 No presente trabalho serão analisadas apenas as armas leves e ligeiras, por serem o principal tipo de armamento utilizado em conflitos internos, como é o caso colombiano – devido a seu tamanho, manuseio, transporte e valor. As armas leves e ligeiras são classificadas pelas Nações Unidas como armas civis, privadas e militares que podem ser carregadas por um indivíduo, um número pequeno de pessoas ou transportadas em animais ou veículos leves (Small Arms Survey 2013). As armas ligeiras (*small arms*) são caracterizadas por serem de pequeno porte, como pistolas, espingardas, fuzis, carabinas e metralhadoras portáteis. As armas leves (*light weapons*), por sua vez, incluem uma ampla gama de material bélico de médio calibre e explosivos, incluindo foguetes antitanques e antiaéreos, mísseis, minas terrestres, morteiros, granadas, entre outros (UNODA 2013).

13 Segundo a Constituição Política Colombiana, “Solo El Gobierno puede introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos” e “Nadie podrá poseerlos ni portarlos sin permiso de la autoridad competente”. Sendo assim, o tráfico ilegal de armas diz respeito a qualquer transação de aquisição de armas leves e ligeiras que não seja realizado por via legal e com a devida autorização das autoridades competentes (UNODC 2006).

governamentais contribui em grande medida para a manutenção desse quadro.

De acordo com os organismos de inteligência e investigação do Estado colombiano, as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC-EP), o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) e os grupos paramilitares, como as *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC)¹⁴, são quem, historicamente, adquiriram a maior quantidade de armamentos ilegalmente e, portanto, representam a maior parte da demanda colombiana por material bélico. Estima-se que 80% das armas que entram no país ilegalmente têm como destino esses grupos, enquanto que o restante iria para a delinquência comum e organizada (UNODC, 2006).

Segundo o *Anuario Estadístico del Sector de Seguridad y Defensa (2003-2009)*¹⁵, realizado pela *Dirección de Estudios Sectoriales* do *Ministerio de Defensa Nacional* da Colômbia, durante o período observado (de 2003 a 2009), foi apreendido um total de 11,3 milhões de cartuchos, 90,2 mil granadas, 48,2 mil armas ligeiras e 5,2 mil armas leves pela Força Pública colombiana. A pesquisa subdividiu-se em apreensões realizadas ao narcotráfico, aos grupos subversivos armados (incluindo as FARC, o ELN, o ERG [*Ejército Revolucionario Guevarista*], o EPL [*Ejército Nacional de Liberación*] e o JBC [grupo Jaime Bateman Cayon]) e às autodefesas (AUC) e bandas criminais (Bacrim).

Destacam-se as apreensões realizadas aos grupos subversivos armados, que corresponderam a um total de 8.158.928 durante o período pesquisado. Esse setor também foi o responsável pela maior

14 Apesar de as AUC terem sido completamente desmobilizadas como organização armada, em março de 2006, subsistem no país grupos ilegais de autodefesa, que não participaram do processo de negociação com o governo ou que surgiram a partir da reorganização de parte dos combatentes da AUC em novos grupos independentes. Por esse motivo, se torna bastante difícil medir o alcance da demanda de armas ilegais desses novos grupos chamados de paramilitares de “terceira geração” (UNODC 2006).

15 República de Colombia. *Anuario Estadístico del Sector de Seguridad y Defensa (2003-2009)* (Colômbia: Imprenta Nacional de Colombia, 2010), 160.

quantidade de armas ligeiras apreendidas pela Força Pública – 30.294 (62,8% do total dessas armas), sendo o total de armas ligeiras confiscadas 48.182; e pela maior quantidade de cartuchos e granadas - 8.048.966 (71,1% do total de cartuchos) e 78.091 (86,5% do total de granadas), respectivamente. Em relação às armas leves, os grupos armados participaram com 30% das armas interceptadas, isto é, 1.577. Isso demonstra a grande relevância dos grupos armados ilegais na composição do tráfico de armas na Colômbia.

Em relação às apreensões dos grupos narcotraficantes, chama a atenção a baixa quantidade de armamento, munições e granadas confiscadas. No período observado, a quantidade de cartuchos apreendidos foi de 276.196, 2,5% do total de cartuchos. O número de granadas interceptadas foi ainda menor em relação ao restante – 889, ou seja, 1% do total de cartuchos apreendidos. As armas ligeiras e leves apreendidas também não atingiram quantidades tão altas quanto dos outros setores, tendo sido capturadas 4.253 e 1.265 armas ligeiras e leves, 8,8% e 24% dos totais, respectivamente. Deve-se levar em conta, todavia, que muitas vezes os grupos subversivos também traficam drogas ilegalmente. Por isso, muitos armamentos apreendidos de narcotraficantes e de grupos subversivos possuem a mesma origem.

Por fim, quanto às apreensões realizadas frente às autodefesas (AUC) e às bandas criminais (BACRIM), destacam-se as capturas de armas leves, as maiores em relação aos demais grupos – 2.414, 46% do total dessas armas. As AUC e BACRIM foram o segundo grupo com maiores apreensões de armas, munições e granadas, com 3.014.359 no total – das quais 2.987.057 (26,4% do total de cartuchos) foram de cartuchos, 11.253 (12,5% do total de granadas), de granadas, e 13.635 (28,3% do total) de armas ligeiras.

Em resumo, o relatório do Ministerio de Defensa Nacional da Colômbia aponta para a apreensão de um total de 5.518 armas

leves e ligeiras em mãos do narcotráfico; 31.871 sob posse dos grupos subversivos (FARC, ELN e outros); e 16.049 com as bandas criminais e as autodefesas. Isso demonstra a elevada quantidade de armas que provavelmente encontra-se em mãos ilegais colombianas, já que os dados do relatório incluem apenas as armas apreendidas, sabendo-se que, provavelmente, não corresponde à quantidade total de armas ilegais em solo colombiano. Os dados supracitados podem ser observados na Tabela 1.

Tabela 1 - Apreensões realizadas pela Força Pública colombiana entre 2003 e 2009

| Apreensões (2003 - 2009) | Cartuchos | Granadas | Armas ligeiras | Armas leves | Total |
|---------------------------------------|-------------------|-----------------|-----------------------|--------------------|-------------------|
| Narcotráfico | 276.196 | 889 | 4.253 | 1.265 | 282.603 |
| Grupos subversivos | 8.048.966 | 78.091 | 30.294 | 1.577 | 8.158.928 |
| Autodefesas e bandas criminais | 2.987.057 | 11.253 | 13.635 | 2.414 | 3.014.359 |
| Total | 11.312.219 | 90.233 | 48.182 | 5.256 | 11.455.890 |

Fonte: República de Colombia. *Anuario Estadístico del Sector de Seguridad y Defensa (2003-2009)*

Nota-se que os narcotraficantes, os grupos subversivos e as autodefesas e bandas criminais possuem preferência pelas armas ligeiras, principalmente fuzis, com alto poder de fogo, enquanto os delinquentes civis optam por armas leves, de fácil transporte e manuseio, como pistolas e revólveres, o que significa que há uma forte relação entre a violência civil urbana, e o tráfico de armas. Os problemas internos colombianos, como o conflito armado, o narcotráfico e questões socioeconômicas relacionadas ao subdesenvolvimento, geram um aumento considerável da violência interna, que é suprida através do tráfico de armas.

Esse sistema de fatores negativos relacionados ao tráfico de armas na Colômbia se expande ao Brasil, tendo em vista que as

atividades criminosas desenvolvidas nos países fronteiriços ao Brasil possuem grandes conexões com a criminalidade brasileira, já que a maior parte da droga e das armas que entram no Brasil por meio do tráfico ilícito tem como destino as favelas, principalmente do Rio de Janeiro, São Paulo e Pernambuco¹⁶.

As armas de fogo são usadas pelas facções do narcotráfico nas favelas das periferias “esquecidas” pelo Estado como forma de garantir e afirmar seu poder territorial e manter livre o comércio de drogas, enfrentando tanto a polícia, quanto facções rivais, e instalando um estado permanente de conflito nessas cidades. O resultado disso são as altíssimas taxas de homicídio do Brasil. As favelas do Rio de Janeiro possuem, inclusive, taxas de morte por arma de fogo somente comparáveis aos países em guerra¹⁷.

O Brasil, assim como a Colômbia, possui muitos problemas estruturais internos que o mantém entre os países com maior desigualdade social, além de altos níveis de pobreza e desemprego. A falta de presença estatal nas suas fronteiras (em especial a amazônica que possui vários obstáculos, tanto de ordem natural, quanto política) e, principalmente, de transparência das instituições responsáveis pelo provimento das necessidades básicas da população (dentre elas, a segurança), são características que contribuem para a proliferação das mazelas sociais que, muitas vezes, constituem importantes ameaças à segurança regional – quiçá, internacional.

O conflito interno colombiano sem dúvidas dificulta a ação do governo brasileiro no combate aos grupos subversivos e criminosos – que utilizam a floresta amazônica para suas atividades ilícitas, desfrutando da ausência estatal na fronteira. Porém, nos últimos anos, tem-se observado maior interesse por parte do governo brasileiro

16 República Federativa do Brasil. *Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas* (Brasil: 2006), 480.

17 Ibid.

em aumentar a presença estatal na zona de fronteira e, portanto, fortalecer a soberania brasileira na região, além do desenvolvimento de diversas operações militares no limite territorial amazônico, cujo principal objetivo consiste no monitoramento e combate aos ilícitos transnacionais que transitam nas fronteiras entre Brasil e Colômbia.

POLÍTICAS DE DEFESA E ESTRATÉGIAS COOPERATIVAS NA FRONTEIRA AMAZÔNICA BRASIL-COLÔMBIA

O quadro de ameaças transnacionais, no qual se destacam o tráfico de armas e de drogas, é potencializado pelas características geográfico-demográficas da região amazônica. Caracteriza-se, assim, um cenário de crescente interdependência securitária, em que tanto as ameaças como as respostas que lhe são direcionadas, em termos de políticas de segurança e de defesa, escapam ao controle exclusivamente nacional. Nesse sentido, os países que abrangem a região amazônica se veem compelidos ao compartilhamento de experiências e à coordenação de políticas que objetivem um tratamento conjunto de suas questões securitárias. A presente seção procura delinear algumas iniciativas de esforços levados a cabo pelo Brasil para a região amazônica e que envolvam os países vizinhos, em especial a Colômbia.

Precedendo as iniciativas diretamente relacionadas às ameaças securitárias, deve-se levar em consideração o tratamento dado por Brasil e Colômbia do espaço amazônico. Em ambos os espaços nacionais, a região amazônica, em que pesem os obstáculos físicos, é historicamente pouco integrada ao território nacional. No entanto, como argumenta Monteiro¹⁸, as políticas brasileiras de integração nacional na região amazônica antecederam as políticas colombianas. No Brasil, datam da década de 1970, por meio do Plano de Integração Nacional, as

18 Licio Caetano do Rego Monteiro, "Políticas de Segurança nas Fronteiras na Amazônia Sul-Americana: uma comparação entre Brasil e Colômbia" (Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011).

primeiras iniciativas de integração da Amazônia, executadas através de estímulos a colonização, construção de rodovias e aumento da presença militar brasileira com vistas a garantir o controle, se não efetivo, ao menos simbólico da região. Já na Colômbia, as iniciativas são mais tardias, tendo sido estabelecido um regime diferencial para as áreas fronteiriças apenas em 1995, com a *Ley 191*, cuja finalidade era promover o desenvolvimento, a instalação de infraestrutura, a proteção ambiental, a produção e a presença estatal.

A situação colombiana é agravada pela atuação na região de grupos militarizados insurgentes. O longo período de conflito interno na Colômbia resultou em concepções de segurança e defesa do Estado colombiano voltadas mais para dentro do que para fora de seu território. Até o final dos anos 1980, o conflito colombiano entre Estado e guerrilhas de esquerda era ignorado em âmbito regional, visto como uma disputa política interna. Porém, após os anos 1990, dada a permanência do conflito interno e a securitização do tráfico de drogas como ameaça regional e global, os países vizinhos da região andina e amazônica passaram a expressar preocupação com a situação política na Colômbia e suas políticas de segurança.

A resposta do Estado colombiano, buscando reverter a imagem de 'Estado Falido', adquirida nos anos 1990, foi a vinculação aos Estados Unidos para a execução do Plano Colômbia. O Plano teve início em 1999 e possuía o objetivo de fortalecer o Estado colombiano no combate ao tráfico de drogas e às guerrilhas – posteriormente relegadas à condição de 'organizações terroristas' pelos dois governos.

A entrada em vigor do Plano Colômbia teve impactos significativos nas concepções de fronteira e nas possibilidades de ações cooperativas com os países vizinhos da região amazônica, em especial o Brasil. Em primeiro lugar, o Plano Colômbia resultou no reforço militar e institucional das fronteiras colombianas, impactando também

nas relações bilaterais com os países vizinhos. Acusa-se a Colômbia de desempenhar uma postura unilateral ao optar pelo confronto direto com as guerrilhas e pelo modelo repressivo de combate as drogas, sustentados pelo apoio financeiro e presença militar dos EUA em seu território. Em segundo lugar, conforme expõe Monteiro¹⁹, a mudança na postura política colombiana também consistiu em uma nova concepção das dinâmicas ocorridas na fronteira. Os crimes e movimentações de grupos armados ilegais que ocorrem nas fronteiras não são creditados apenas à negligência estatal colombiana, mas também ao fato de os países vizinhos permitirem o trânsito desses grupos pelas suas fronteiras.

Inevitavelmente, tais mudanças de postura implicaram em diferentes graus nas relações bilaterais com os países vizinhos. Por um lado, observaram-se aproximações de cooperação bilateral nas relações entre a Colômbia, o Brasil e o Peru. Por outro lado, instaurou-se um clima de rivalidade aberta e tensões conflituosas nas relações da Colômbia com a Venezuela e o Equador.

É nesse contexto que se desenvolvem as principais iniciativas de cooperação entre o Brasil e a Colômbia, bem como outros países vizinhos, para a questão das fronteiras amazônicas. A seguir serão sublinhadas as principais iniciativas de monitoramento, defesa e proteção das fronteiras amazônicas desenvolvidas pelo Brasil e que envolvam, em diferentes graus, medidas de cooperação, efetivas ou potenciais, com os países vizinhos, em destaque, com a Colômbia.

Em linhas gerais, destacam-se iniciativas de intercâmbio de informações e compartilhamento de infraestrutura; medidas de harmonização legislativa; operações e exercícios conjuntos tanto das forças armadas como das forças policiais e de fiscalização brasileiras e colombianas; memorandos e acordos bilaterais; e tratados multilaterais

19 Ibid.

que buscam traçar uma incipiente iniciativa genuinamente regional às dinâmicas de segurança que ocorrem na região amazônica.

O Brasil, em particular, vem dando maior incentivo às operações militares e civis na região de fronteira com a Colômbia principalmente a partir do fim da Guerra Fria. As possíveis consequências da implementação do Plano Colômbia ao conflito interno colombiano, como fugas de grupos armados em direção aos países vizinhos, podem ser apontadas como um dos motivos que levaram ao reforço das políticas de controle territorial nas fronteiras amazônicas e à crescente transferência de unidades militares brasileiras para a região.

Um projeto brasileiro de especial destaque quanto às potencialidades de medidas cooperativas com os países vizinhos é o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM/SIPAM). O projeto do SIVAM teve origem em 1990, mas passou por um longo projeto de implantação, vindo a ser ativado efetivamente somente em 2002. Os objetivos do SIVAM incluem a geração de conhecimentos atualizados sobre a Amazônia brasileira; a integração dos órgãos setoriais do Governo na busca de soluções para a proteção da Amazônia; a sistematização do controle, fiscalização, monitoramento e vigilância da região; expansão e aprimoramento dos meios de comunicação, entre outros²⁰. Inicialmente concebido como um projeto militar de defesa da fronteira amazônica, por razões de busca de financiamento, criou-se o SIPAM, braço civil do SIVAM, sendo o primeiro responsável pela proteção ambiental e o último pelo monitoramento e proteção das fronteiras²¹.

A importância do projeto brasileiro do SIVAM para a região fronteira e seu potencial de cooperação com a Colômbia é ampla.

20 M. Silva e P. Menezes “Projeto SIPAM como sistema de informação” (Trabalho apresentado no XV Seminário Nacional de Bibliotecas Universitárias, 2008).

21 Julio Cesar da Silva Lopes, “O Plano Colômbia e a Amazônia brasileira: Intervenção, Militarização e Defesa na Segunda Metade do Século XX” (Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Londrina, 2009).

Primeiramente, os equipamentos de radares, sensores, satélites e aeronaves de vigilância facilitam a interceptação de aeronaves clandestinas, localização de pistas de pouso ilegais e apreensão de cargas ilícitas de drogas e armas. Em segundo lugar, por ocasião da VIII Reunião de Ministros das Relações Exteriores dos países membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 2004, o Brasil manifestou disposição em compartilhar as experiências e a tecnologia obtida através do SIVAM/SIPAM aos países vizinhos, tendo sido demonstrado interesse na proposta por Colômbia, Equador e Peru; e a Venezuela buscou desenvolver um sistema próprio semelhante, sem descartar, a possibilidade de troca de informações bilateralmente com o SIVAM/SIPAM²². O intercâmbio de informações, tecnologia e até mesmo infraestrutura pode ser visto como um primeiro passo importante em direção à identificação de ameaças e ao desenvolvimento de respostas comuns às dinâmicas que ocorrem na região fronteira, com papel de destaque às experiências brasileiras.

Merece destaque também uma série de operações em matéria de segurança e defesa na região amazônica realizada através de cooperação binacional entre Brasil e Colômbia, as quais envolvem intercâmbio de informações e exercícios conjuntos entre agências de fiscalização, forças policiais e forças armadas dos respectivos países. Uma das primeiras operações desse caráter, criada em 2000, foi a Operação COBRA, cujo objetivo era criar bases da Polícia Federal na zona de fronteira entre Brasil e Colômbia para realizar o controle das vias fluviais e pistas clandestinas utilizadas para o tráfico ilícito na região. Ela é uma operação de caráter permanente e conta com o apoio de unidades militares instaladas na fronteira, além de beneficiar-se do intercâmbio de informações com organismos congêneres colombianos.

22 Eduardo Ishida, “Política de Segurança Integrada da Amazônia” (Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2007).

Concomitantemente à COBRA, o Departamento de Polícia Federal (DPF) mantém também outras sete operações semelhantes ao longo dos 16 mil quilômetros de fronteira seca do Brasil, das quais se destaca a PEBRA, em parceria com o Peru.

No que tange aos exercícios militares conjuntos, eles são desempenhados com certa regularidade, e visam à vigilância e ao controle dos espaços aéreos nacionais nas faixas fronteiriças. No âmbito das relações entre Brasil e Colômbia, exercícios conjuntos das respectivas forças armadas ocorreram no âmbito da operação COLBRA, realizada pela primeira vez em 2005, e pela segunda vez em 2007. De forma semelhante, existe também a VENBRA, com a Venezuela, e a PERBRA, com o Peru. Nessas operações, a infraestrutura do SIVAM é fundamental, pois elas funcionam, geralmente, com a decolagem de uma aeronave-alvo em uma localidade para ser interceptada por outra aeronave militar ao atravessar a fronteira. Todo esse processo exige um amplo processo de coordenação entre as forças aéreas²³, verificado, por exemplo, na adoção de procedimentos compartilhados entre Brasil, Colômbia e Peru, para o abate de aeronaves ilegais.

Como marco mais recente no âmbito das iniciativas brasileiras para a segurança das fronteiras, destaca-se a Operação Ágata. Parte integrante do Plano Estratégico de Fronteiras, ela teve início em 2011, e é de responsabilidade do Ministério da Defesa, com a coordenação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que mobiliza os Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica para atuar em pontos específicos da fronteira durante um período pré-determinado, contando com o apoio das forças de segurança pública e de agências governamentais. As ações no âmbito da operação incluem desde a vigilância do espaço aéreo, realizada pela Aeronáutica, até operações de patrulha e inspeção nos principais rios e estradas de acesso ao país,

23 Ibid.

sob o comando da Marinha e do Exército, além de ações de caráter cívico-social nas comunidades e povoados isolados. Três das seis operações já realizadas envolveram países andinos, além da Ágata 7, que abrangeu toda a fronteira nacional. Em todos esses casos, a Operação Ágata funciona com uma comunicação prévia para os países que fazem fronteira com o Brasil, e esses são, inclusive, convidados a participar, seja com apoio de tropas ou envio de observadores, das atividades desempenhadas pelas Forças Armadas brasileiras.

Por fim, cabe ressaltar que essas iniciativas brasileiras contêm alto potencial de transbordamento, seja por meio de medidas que estabeleçam o intercâmbio das práticas e experiências brasileiras, seja por operações pensadas e implementadas de forma conjunta entre os países que compartilham as fronteiras amazônicas. Os exemplos apresentados de Brasil e Colômbia corroboram a ideia de estar ocorrendo uma aproximação crescente entre esses países para lidar com temas de crimes transfronteiriços, como expresso na série de memorandos e acordos bilaterais que estabelecem bases para cooperação no combate de atividades ilícitas. Além disso, salienta-se também que todas essas iniciativas não eliminam, pelo contrário, devem ser inseridas e consideradas nos esforços de construção de iniciativas regionais. Dentre essas, especial destaque deve ser conferido às discussões de temas de segurança e defesa não só no âmbito da OTCA, mas perpassando também as discussões no recém-criado Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da UNASUL.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática do tráfico de armas possui enorme relação com outras questões-problema na região sul-americana. Ameaças como o tráfico de drogas, o terrorismo, o crime organizado, a lavagem de dinheiro e demais atividades ilícitas – as ditas “novas ameaças”, cuja

emergência se deu em meados dos anos 1980 – encontram, muitas vezes, nas fracas instituições internas estatais sua origem.

A região amazônica, devido a suas limitações físicas, sempre sofreu grande abandono por parte dos Estados dos quais faz parte. As dificuldades em atuar na mata fechada exigem dos militares táticas especiais no monitoramento e defesa das fronteiras, ao mesmo tempo em que facilita a atuação de grupos subversivos e narcotraficantes que se beneficiam da ausência estatal e das condições adversas do meio ambiente para manterem suas atividades ilícitas. É nesse contexto que se encaixa o tráfico de armas realizado ao longo da fronteira amazônica entre Brasil e Colômbia, cujo destino na grande maioria das vezes são os grupos armados ilegais colombianos – diretamente envolvidos no conflito interno que subsiste há mais de meio século e ao narcotráfico nesse país.

Procurou-se delinear, ao longo do trabalho, as principais políticas de segurança e estratégicas cooperativas levadas a cabo por Brasil e Colômbia frente ao quadro de ameaças e dinâmicas securitárias que ocorrem na região fronteira amazônica. Discutiu-se como a entrada em vigor do Plano Colômbia resultou em posturas políticas diferenciadas e novas concepções a respeito das inteirações na fronteira, impactando, assim, nas possibilidades de ações cooperativas com os países vizinhos da região amazônica, em especial o Brasil.

No que tange às iniciativas brasileiras para a região amazônica que envolvem esforços cooperativos com a Colômbia, destacaram-se ações positivas de intercâmbio de informações e compartilhamento de infraestrutura, como no caso das informações advindas do sistema de monitoramento do SIVAM/SIPAM; medidas de harmonização legislativa, como a Lei de Tiro de Destruição; bem como as extensas operações e exercícios conjuntos tanto das forças armadas como das

forças policiais e de fiscalização brasileiras e colombianas, tendo sido apresentadas as operações COBRA, COLBRA e a Operação Ágata.

A transnacionalidade e complexidade dessas questões exigem ações conjuntas e cooperativas para que possam ser tratadas de forma a evitar o desequilíbrio da região. Percebe-se, porém, que a região sul-americana ainda carece de mecanismos de cooperação multilaterais eficazes para tratar de forma adequada tais questões. A ênfase dada na região para o tratamento do tráfico de armas e demais ilícitos transnacionais ainda consiste na bilateralidade.

Defende-se, postas todas essas iniciativas e estratégias cooperativas, papel de destaque em potencial ao Brasil. Através do compartilhamento de suas experiências e do contínuo desempenho cuidadoso de operações e exercícios conjuntos, e sempre em postura de diálogo respeitoso com os países vizinhos, cumpre ao Brasil concentrar esforços cooperativos positivos em direção à construção de bases para a consolidação de uma visão comum das ameaças de segurança e para o desenvolvimento de respostas conjuntas às dinâmicas que ocorrem na região de fronteira amazônica.

O COMBATE AO TRÁFICO TRANSNACIONAL DE DROGAS NA AMÉRICA DO SUL: RELAÇÕES BRASIL - BOLÍVIA

ANA PAULA ROSSETTO SILVA

INTRODUÇÃO

Este trabalho representa um esforço inicial de análise das relações entre o Brasil e a Bolívia no combate ao tráfico de entorpecentes nos últimos anos como parte de uma agenda de pesquisa maior. Pretende-se apresentar um panorama inicial das relações do governo brasileiro com a Bolívia, considerando o contexto no qual se inserem os países na lógica do tráfico de drogas mundial. Enquanto a Bolívia consolidou-se como país produtor de cocaína, o Brasil teve um histórico de importante país de trânsito da droga produzida pelos seus vizinhos e, principalmente, de mercado consumidor destas drogas.

Nas últimas décadas, a produção de cocaína na Bolívia tem aumentado expressivamente, podendo ser considerado um reflexo da política repressiva implementada pelo Plano Colômbia. No Brasil, as apreensões de drogas quase que triplicaram em comparação com o início da década, tendo o consumo da cocaína se intensificado de maneira relevante, colocando o Brasil no topo dos maiores consumidores de drogas no mundo. No tocante ao quadro analítico pretendido por esse artigo, da relação entre os governos do Brasil e da Bolívia no combate ao tráfico de drogas, vale ressaltar que mais

da metade da cocaína apreendida no Brasil tinha como origem a Bolívia.¹

Nesse panorama, destaca-se que a proibição do consumo de drogas e a repressão mundial ao comércio de substâncias psicoativas consideradas daninhas à saúde e ao bem estar social completa quase cem anos. Em sua maioria, as leis proibitivas e as políticas de combate ao comércio dessas substâncias foram estabelecidas no âmbito de convenções internacionais e, posteriormente, internalizadas pelos países participantes das convenções. As primeiras conferências internacionais que discutiram a questão do consumo recreativo de drogas aconteceram em Xangai, em 1909, e em Haia, em 1912. Incentivadas pelo governo dos Estados Unidos, as conferências inauguraram a prática de encontros diplomáticos para discussão da questão das drogas e trouxeram no âmbito internacional a limitação à produção e venda de ópio e seus derivados, bem como da cocaína.²

As Convenções internacionais sobre o tema das drogas foram evoluindo com o passar dos anos, aumentando a participação de países ao redor do mundo e, cada vez mais, fortalecendo a lógica da proibição e da repressão às substâncias psicoativas. Destaca-se, nesse sentido, a aprovação de Convenção que tipifica o tráfico de drogas como crime e estipula sanções mais severas contra os narcotraficantes, em 1936, durante a Convenção de Genebra. Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a questão do controle de drogas passa a ficar sob sua tutela, tendo sido estabelecida uma Comissão de Entorpecentes, no ano de 1945, e, aprovada, em 1961, a Convenção Única sobre drogas da ONU, que unifica em um só documento todas as convenções sobre drogas anteriormente assinadas.

1 UNODC. 2013. *World Drug Report*. United Nations publication, Sales No. E.13.XI.6.

2 Thiago Rodrigues. 2012. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. 2 ed. São Paulo: Desatino.

Mesmo com esse arcabouço proibicionista e de combate ao narcotráfico, tem-se, a partir dos anos 70, o aumento significativo do consumo de substâncias psicotrópicas, sobretudo nos países desenvolvidos, na Europa e nos Estados Unidos. Como reflexo do crescimento da demanda por drogas, principalmente de cocaína, os países da região andina, tradicionais produtores de folha de coca (Bolívia e Peru) aumentaram sua produção. Os lucros adquiridos com o comércio internacional dessas substâncias culminaram em um maior envolvimento dos países da América do Sul, os quais, em sua maioria, passavam por problemas econômicos e sociais, o que contribuiu para o envolvimento da população de baixa renda no comércio ilegal de entorpecentes.

Tendo em vista a ênfase deste artigo nas políticas de combate ao narcotráfico na América do Sul, especificamente no Brasil e na Bolívia, destaca-se a posição de ambos os países na lógica do comércio internacional de drogas mundial. Conforme anteriormente mencionado, a Bolívia se firmou como país produtor de cocaína e o Brasil passou a ser país de trânsito da produção de cocaína dos países andinos e também importante mercado consumidor. Vale ainda destacar que, ao longo dos anos, grupos bolivianos e brasileiros estabeleceram conexões no sentido de garantir a articulação e a execução do comércio transnacional de cocaína, fazendo uso de rotas já utilizadas pelo crime organizado transnacional e se beneficiando da extensa malha viária e de fácil escoamento da droga aos grandes centros urbanos brasileiros.

No que tange as políticas repressivas e considerando o papel divergente de Brasil e Bolívia no contexto do comércio de drogas na América do Sul, o traço semelhante entre eles está na articulação de políticas repressivas ao narcotráfico sob a influência norte-americana. Além disso, cabe colocar que, sobretudo nos últimos anos, Brasil e

Bolívia vêm estabelecendo ações cooperativas, no sentido de coordenar a implementação de políticas de combate ao comércio de cocaína e, principalmente promover a interação entre os órgãos governamentais responsáveis pela questão.

EVOLUÇÃO DO COMBATE AO TRÁFICO DE DROGAS NO BRASIL E NA BOLÍVIA.

Na legislação brasileira, a criação de uma estrutura legal direcionada à questão do uso e do comércio ilícito de drogas aconteceu como consequência de pressões tanto de condicionantes internos como externos. No que tange aos condicionantes internos, estão questões de ordem social e de saúde como o aumento da criminalidade e violência e o crescimento do consumo de drogas no país. Os condicionantes externos estão ligados às pressões das políticas norte-americanas antinarcóticos para a região, dos organismos internacionais tanto no âmbito regional por meio da Organização dos Estados Americanos (OEA), como de caráter mundial no âmbito da ONU. Destacam-se as convenções e conferências assinadas no âmbito internacional mesmo antes da criação da ONU, conforme mencionado acima, bem os mecanismos e convenções regionais que tratam do tema.

Ainda se evidenciam as pressões derivadas do contexto regional, da atuação de grupos revolucionários, tais como o Sendero Luminoso e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), mas principalmente a implementação do Plano Colômbia, financiado pelo governo norte-americano. Nesse contexto, a necessidade de criação de uma estrutura nacional estratégica de controle do consumo e do comércio ilegal de substâncias entorpecentes fica clara para os formuladores das políticas nacionais brasileiros.³

3 Ana Paula R. Silva. 2011. *O Combate ao narcotráfico na América do Sul no Pós-Guerra Fria: Um estudo das relações Estados Unidos - Brasil de 1993 a 2008*. Monografia de Especialização, Universidade de Brasília.

Tradicionalmente, a questão das drogas no Brasil vem sendo tratada pelo governo federal como de ordem legal interna, com atuação das forças policiais, tribunais e instâncias ligadas à saúde.⁴ Como resultado da internalização do que foi acordado no âmbito internacional e das pressões domésticas, o governo brasileiro foi desenvolvendo um arcabouço legal criminal que proíbe o consumo de drogas, com destaque a Lei 6.368 de 1976⁵ que instaura medidas de proibição e repressão de combate ao consumo e ao comércio de drogas e a Lei 11.343 de 2006⁶ que revoga a lei de 1976 e apesar de trazer a figura do usuário de drogas e tolerando o consumo destas, não especifica a quantidade de drogas que qualifica o tráfico, deixando a questão a ser resolvida pelo entendimento do agente criminal.

O eixo central da política de drogas brasileira é a Política Nacional sobre Drogas (PND), lançada em 2003⁷ e em 2005⁸, responsável por traçar os principais objetivos de atuação do governo federal no tocante ao tema. Vale ressaltar que a PND de 2005 apresenta cinco vertentes de tratamento do problema das drogas no país, qual sejam a prevenção, o tratamento, a recuperação e a reinserção social do usuário de drogas, visando à redução de danos sociais à saúde e à redução expressiva da oferta de drogas, além de incentivar estudos, pesquisas e avaliações no tocante ao tema.

4 Argemiro Procópio Filho e Alcides Costa Vaz. 1997. *O Brasil no contexto do narcotráfico internacional*. Revista Brasileira de Política Internacional v. 40, n. 1. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100004. 14/08/2013.

5 Brasil. DECRETO, lei nº 6.368, 21 de Outubro de 1976. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, DF. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6368.htm>

6 Brasil. DECRETO, lei nº 11.343, 23 de Agosto de 2006. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Disponível em; <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11343.htm#art75>

7 Brasil. Política Nacional Antidrogas, D.O.U. Nº 165-27.08.2002. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria Nacional Antidrogas, 2003.

8 Brasil. RESOLUÇÃO, nº 3/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/arquivos/Politica%20Nacional%20sobre%20Drogas.pdf/view>>.

Nesse contexto e para fins do objetivo desse artigo, os ministérios considerados de grande importância para o enfrentamento do problema nas drogas no Brasil são o Ministério da Justiça (MJ), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Defesa (MD) e mais recentemente o Ministério da Saúde (MS). De maneira geral e de acordo com a Política Nacional sobre Drogas brasileira, os ministérios contam com secretarias e departamentos responsáveis pela execução dos programas de prevenção ao consumo de drogas, bem como das ações de repressão ao comércio e à produção de substâncias consideradas daninhas à saúde e ao bem estar social. Vale ressaltar o foco desse artigo nos programas direcionados ao combate à entrada de drogas no Brasil na fronteira Oeste, especificamente com a Bolívia.

No âmbito do MJ, destacam-se o Departamento de Polícia Federal (DPF), a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e a Secretaria Nacional de Políticas sobre drogas (Senad), responsáveis pela formulação e implementação das políticas repressivas tanto ao consumo quanto ao comércio de drogas. O MJ é o ministério com maior número de secretarias direcionadas ao tratamento da questão das drogas, seja no tocante à prevenção do consumo e do tratamento aos usuários, como na efetivação da repressão a produção, ao comércio e a entrada de drogas no país.

O DPF é o responsável pela segurança pública nas fronteiras brasileiras, conforme atestado pela Constituição Federal, no inciso III do parágrafo 1º do artigo 144. Sendo assim, o departamento é o responsável direto do governo federal pelo combate ao tráfico de drogas no país, executado pela Divisão de Repressão de Entorpecentes (DRE), com apoio da unidade de inteligência do DPF e da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

A Senasp, por sua vez, tem competência de formular a Política Nacional de Segurança Pública, acompanhado e avaliando

a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública. A missão principal dessa secretaria é fomentar a articulação entre os órgãos governamentais federais e as entidades estaduais e municipais. No âmbito da Senasp e para fins do objetivo deste artigo, destaca-se ainda o programa de Policiamento Especializado na Fronteira (Pefron), lançado em 2008, que prevê tanto a atuação da Polícia Federal como também da Força Nacional de Segurança, visando à proteção das fronteiras brasileiras e o combate à entrada de drogas por meio da instalação de unidades de inteligência na fronteira. No mesmo sentido, vale reforçar o lançamento, em 2011, da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), com o objetivo de garantir a prevenção e a repressão aos crimes transfronteiriços, por meio de ações integradas de diversos órgãos federais, estaduais e municipais.

Por fim, acentua-se o papel da Senad, órgão responsável pela coordenação e articulação da Política Nacional sobre Drogas (PND). No âmbito dessa secretaria, tem-se os mecanismos de implementação das políticas de drogas, qual sejam, o Fundo Nacional Antidrogas (Funad) especificamente direcionado a questões orçamentárias e o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (Conad) responsável por estabelecer as orientações a serem observadas pelos integrantes do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad). Este sistema tem como objetivo principal a articulação e a coordenação da prevenção ao uso de drogas, bem como da repressão à produção e ao comércio de drogas.

O MRE, por sua vez, é responsável pela negociação de tratados de cooperação de combate ao tráfico de drogas e tem, nos últimos anos, intensificado a relação com os países com os quais o Brasil faz fronteira, buscando garantir a repressão da entrada de drogas no Brasil, o que será posteriormente detalhado considerando o caso específico

da Bolívia. No que tange aos acordos internacionais firmados acerca do tema do combate ao narcotráfico, vale destacar a forte cooperação e colaboração do governo brasileiro com o governo norte-americano, tendo sido assinados vários acordos bilaterais que instituem programas de ação entre os governos. Destaca-se que os projetos instituídos pelos acordos bilaterais assinados entre os países responsabilizam os Estados Unidos de garantir o treinamento de pessoal e o reaparelhamento (armas e equipamentos) do Departamento de Polícia Federal brasileiro. Fica, assim, clara a ajuda dos EUA na repressão ao tráfico de drogas no país, como tentativa maior de garantir a repressão do trânsito da droga que é destinada aos Estados Unidos.⁹

No que tange o papel do Ministério da Defesa e das três Forças, embora o governo brasileiro se posicione contra o engajamento destas no enfrentamento do problema, algumas mudanças pontuais na legislação brasileira permitiram o envolvimento das três forças no combate ao problema do narcotráfico. Ganha destaque a lei complementar nº 117 que acrescentou algumas determinações específicas para a atuação das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem, com destaque para a consideração de atuações deste tipo como atividade militar e da lei complementar nº 136 que dá poder de polícia ao exército na faixa de fronteira terrestre contra delitos transfronteiriços e ambientais.

O posicionamento do exército na preparação das forças em hipótese de enfrentamento de questões não convencionais, destacou-se, em 2004, a criação da Brigada de Operações Especiais em Goiânia (GO), a criação, em 2005, da Infantaria Leve, em Campinas (SP), responsável por atuações de garantia da lei e da ordem e, da mesma maneira, a implantação do conceito de Forças de Ação Rápida (FAR).

⁹ Ana Paula R. Silva. 2011. *O Combate ao narcotráfico na América do Sul no Pós-Guerra Fria: Um estudo das relações Estados Unidos - Brasil de 1993 a 2008*. Monografia de Especialização, Universidade de Brasília.

Também no ano de 2004, por meio do Decreto número 5.144/04, o governo brasileiro promulgou a Lei do Tiro de Destruição (Lei número 7.565 de 1986, modificada pela Lei número 9.614 em 1998). A chamada Lei do Abate estabelece os procedimentos a serem tomados pela Força Aérea Brasileira quando uma aeronave suspeita de narcotráfico adentrar o espaço aéreo brasileiro.

Dentro desse arcabouço de repressão à entrada de drogas no país, é necessário ainda ressaltar as Operações Sentinela, Timbó e Ágata, realizadas nas faixas de fronteira brasileira visando forte articulação entre as Forças Armadas e os órgãos de segurança pública, qual sejam, o Departamento da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública, além da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Estas Operações garantiram não apenas um grande número de apreensões de drogas como também promovem um diálogo operacional inicial entre os órgãos de segurança pública e as Forças Armadas.

Não menos relevante, ressalta-se que a questão do tráfico de drogas tem sido uma preocupação também no âmbito da defesa nacional, tendo os programas de Vigilância da Amazônia (Sivam e Sipam) também considerado a relevância do tema, no sentido de detectar a entrada de drogas no Brasil na floresta Amazônica e subsidiar a atuação dos órgãos federais responsáveis pelo combate ao narcotráfico.

De maneira geral, a repressão ao tráfico de drogas no Brasil ganhou relevância, sobretudo a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, tendo evoluído de maneira rápida e perspicaz até o governo atual da presidente Dilma Rouseff. Percebe-se que, sobretudo nos últimos anos, as estratégias e as políticas brasileiras estiveram fortemente voltadas a coibir a entrada de drogas nas fronteiras brasileiras, dedicando quase todo seu esforço de repressão ao narcotráfico na faixa

de fronteira. Além disso, vale ainda afirmar que as últimas iniciativas federais lançadas pelo governo (Pefron e Enafron) trazem uma nova articulação e instauração do diálogo entre os órgãos responsáveis pelo combate a entrada de drogas no Brasil.

No caso específico da Bolívia, país produtor de cocaína, destaca-se como fator complicador o consumo tradicional da folha de coca, matéria prima da cocaína, e as dificuldades do governo de controlar a produção destinada ao mercado legal boliviano da desviada ao narcotráfico. O progresso da demanda internacional pela matéria prima da cocaína levou ao aumento da produção da folha de coca na região do Charape e Cochabamba, na Bolívia, regiões que anteriormente não contavam com o cultivo de folha de coca. Esse aumento da demanda mundial levou ao crescimento da produção da folha de coca na Bolívia, elevando o preço da folha, diminuindo a procura para o consumo tradicional e tornando mais lucrativo a venda ao mercado ilícito. O narcotráfico tem sido parte relevante da economia e política na Bolívia, levando inclusive alguns autores¹⁰ a considerarem o país um narcoestado, ou seja, um país cujas instituições políticas são significativamente influenciadas por tráfico de drogas, e cujos líderes estão diretamente envolvidos com o tráfico.

A partir dos anos 80, e em consonância com a política norte-americana anteriormente de combate ao narcotráfico na região, o tema do narcotráfico passou a ser ponto importante da relação bilateral dos Estados Unidos com a Bolívia, trazendo para o país a presença de militares norte-americanos e de agentes da *Drug Enforcement Agency* (DEA). As medidas norte-americanas contra as drogas na região andina buscavam, principalmente a diminuição de oferta da matéria prima da cocaína, a folha de coca. Assim, as políticas de repressão à produção e ao

10 Alfredo Somoza. 1990. *Coca, Cocaína e narcotráfico*. São Paulo: Ícone. ; Alain Labrousse, 2010. *Geopolítica das drogas*. São Paulo: Desatino.

tráfico de drogas estiverem por muito tempo condicionadas à atuação do governo norte-americano. Focaram, sobretudo, a erradicação de plantações de folha de coca, incluindo a promoção da substituição de cultivos. Destaca-se a atuação policial e militar nesse combate, com envolvimento ativo do governo norte-americano, sobretudo por meio da atuação da DEA e de bases militares instaladas em território boliviano.

Dentre as inúmeras estratégias articuladas pelo governo boliviano no combate a produção de coca e ao comércio de cocaína, ressaltam-se: (i) o Programa de Lei do Regime de Coca e Substâncias Controladas de 1986, onde se inclui um plano que buscava acabar com a dependência do país na economia da coca; (ii) o Plano Trienal Contra o Narcotráfico, também de 1986, que contou com apoio financeiro e, principalmente, militar dos Estados Unidos; (iii) o Plano Integral de Desenvolvimento e Substituição (PIDYS) que busca substituir o cultivo da folha de coca pelo desenvolvimento alternativo, instaurado em 1987. Estes planos não obtiveram o resultado esperado, havendo no país uma percepção de que a economia do narcotráfico funcionava como instrumento social de estabilização, que estava ajudando o país na inserção ao modelo neoliberalista, através da reestruturação econômica iniciada em 1985.¹¹

No final dos anos 80, a crescente pressão norte-americana que exigia medidas locais de combate a produção de folha de coca em conjunto com a condição boliviana de país consumidor tradicional de folha de coca, o assunto passou a constituir tema de atrito nas relações bilaterais entre Bolívia e Estados Unidos. O estremecimento das relações entre os países levou o governo boliviano a promulgar a lei 1008¹², que buscava separar a produção para o consumo tradicional,

11 Alfredo José Cavancanti Jordão de Camargo. 2006. *Bolívia – a criação de um novo país*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.

12 BOLÍVIA. (1988), Ley N° 1008. Ley del régimen de la coca y sustancias controladas. 19 de Julio de 1988.

da produção para uso ilícito. Além disso, a lei criou um órgão responsável pela apreensão de drogas, Força Especial de Luta Contra o Narcotráfico (FELCN) sob a coordenação do Conselho Nacional Contra o Uso Indevido e Tráfico Ilícito de Drogas (Conaltid), e criou também o Fundo Nacional de Desenvolvimento Alternativo (FNDA), que estabelecia um pagamento aos produtores de coca pela redução do cultivo desta planta, parte de seus orçamentos. Depois da promulgação da lei 1008, muitas medidas de combate à produção e ao tráfico de drogas foram desenhadas, sendo a grande maioria financiada por programas de cooperação internacional, sobretudo com os Estados Unidos, tendo como parâmetro um modelo desenvolvimentista de substituição de cultivos e pagamento aos produtores que deixassem a produção de folha de coca.

A partir da década de 90, e com a percepção de que esses projetos não estavam produzindo bons resultados, as estratégias evoluíram visando à adoção de medidas de fornecimento de infraestrutura em questões relacionadas a mudanças industriais e de comercialização da folha de coca. Contudo, a erradicação forçada tomou rumos agressivos com emprego de força militar e violações aos Direitos Humanos. Entre 1994 e 1997, a proposta intitulada “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Alternativo”, e também conhecida como “Opção Zero”, tomou iniciativas radicais, fazendo com que a “Guerra às Drogas” chegasse a meios de grande violência.

De 1997 a 2002, o governo boliviano implementou outra política de contenção da produção de folha de coca, o intitulado Plano Dignidade.¹³ Adotado durante o governo de Hugo Banzer, esse plano objetivava reduzir significativamente as plantações de coca em cinco anos. O programa contou com o apoio financeiro e técnico

13 BOLÍVIA. (1998) Plan Dignidad. Estrategia boliviana de lucha contra el narcotráfico (1998-2002). Disponível em: <<http://sinaltid.rree.gov.bo/sinaltid/Publicaciones/Plan%20Dignidad.pdf>> .

dos Estados Unidos e foi, inicialmente, um projeto de investimento em infraestrutura. Porém, o pagamento aos produtores de coca pela diminuição do cultivo e o investimento em infraestrutura foram novamente substituídos por campanhas agressivas de erradicação forçada, com emprego de força militar, culminando na morte e desaparecimento de muitos agricultores.

Apesar das violações aos direitos humanos, o Plano Dignidade conseguiu a erradicação de hectares de coca através de uma política de cultivo alternativo, paralelamente à política de erradicação. Como consequência desta redução drástica de produção de folha de coca na Bolívia o cultivo desta planta para a economia do tráfico de drogas foi substituída pelo crescimento desta prática na Colômbia. O sucesso do Plano Dignidade levou à adoção do programa pelos governos seguintes, de Sanchez de Lozada (2002-2003) e Carlos Mesa (2003-2005), através da “Estratégia integral boliviana de luta contra o tráfico de drogas, 2004-2008”¹⁴. Essa estratégia buscava atender tanto às necessidades do combate ao narcotráfico, como colaborava com os cocaleiros na implantação de programas de desenvolvimento alternativo.

A redução drástica das áreas de cultivo, somada à falta de diálogo entre governo e os produtores de folha de coca e à falta de maior investimento em infraestrutura na região, agravou o quadro de instabilidade política na Bolívia, alimentando violentos protestos por parte dos produtores, organizados no movimento dos cocaleiros. Estes protestavam contra as políticas públicas adotadas pelo governo boliviano de combate a produção de drogas e, sobretudo, contra a intervenção militar norte-americana no país.

A eleição do presidente Evo Morales, importante ativista do movimento dos cocaleiros, mudou o rumo das políticas de

14 BOLÍVIA. (2008), *Estratégia integral boliviana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas, 2004-2008*. Septiembre, 2004.

enfrentamento ao tráfico de drogas na Bolívia. O presidente iniciou uma intensa política de reconhecimento do consumo tradicional da folha de coca no cenário internacional, não deixando de lado uma política de combate nacional ao narcotráfico. Denominada “cocaína zero”, a Estratégia de luta contra o narcotráfico e revalorização da coca (2007-2010), lançada no governo Morales, inova ao implantar a revalorização da folha de coca, envolvendo sua industrialização, o desenvolvimento integral das regiões produtoras e a racionalização dos cultivos, que significa a redução da produção de coca de forma acordada com os cocaleiros.¹⁵

Em 2008, o presidente boliviano expulsou os agentes da DEA do território boliviano, no sentido de nacionalizar a política de repressão a produção de drogas. A partir daí, intensificaram-se as relações com o governo brasileiro, sobretudo no que tange o financiamento de programas bolivianos de combate a produção de pasta base e ao comércio transnacional de cocaína.

RELAÇÃO BRASIL E BOLÍVIA NA REPRESSÃO AO COMÉRCIO TRANSNACIONAL DE COCAÍNA.

A fronteira entre Brasil e Bolívia totaliza 3.400 km e serve como uma das principais portas de entrada de cocaína no Brasil. Grande parte da droga produzida na Bolívia tem como destino o Brasil, tanto para escoamento, mas principalmente para o mercado consumidor brasileiro. Segundo os últimos dois relatórios do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes¹⁶ mais da metade da droga apreendida no Brasil tinha como origem a Bolívia. Além disso, vale destacar

15 Luiz Augusto Gusmão e Ana Carolina Delgado. 2007. *Erradicação forçada, desenvolvimento alternativo e movimento dos cocaleiros uma comparação das políticas de combate às drogas no Peru e na Bolívia*. Observador Político Sul-Americano, v. 2, n. 8.

16 UNODC. 2012. World Drug Report United Nations publication, Sales No. E.12.XI.1. UNODC. 2013. World Drug Report. United Nations publication, Sales No. E.13.XI.6.

que a fronteira entre o Brasil e a Bolívia também é utilizada para escoamento da droga produzida no Peru e na Colômbia. Vale ainda realçar a atuação das organizações criminosas brasileiras, Primeiro Comando da Capital (PCC) e do Comando Vermelho, na fronteira com a Bolívia, tendo como um dos principais eixos de atuação o furto ou roubo de carros no Brasil para serem trocados por carregamento de drogas no país vizinho. A importância desta relação ainda ganha maior ênfase com o aumento da participação brasileira na estrutura do tráfico de drogas na América do Sul, não apenas como grande mercado consumidor da cocaína produzida pelos seus vizinhos, mas principalmente como país de trânsito. Conforme anteriormente mencionado, o relatório da UNODC de 2013 afirma que o Brasil é um dos países mais citados como país de origem de drogas apreendidas na África e Europa ocidental.

Na região de fronteira, apesar da intenção traçada pelo primeiro Convênio de Assistência Recíproca para a Repressão do Tráfico Ilícito de Drogas (1977)¹⁷ que produzem dependência, foram poucas as ações coordenadas entre os dois países efetivamente executadas nos últimos anos, o que acabou por facilitar a atuação de grupos criminosos na efetivação do tráfico transnacional de drogas na fronteira entre Brasil e a Bolívia. Contudo, nos últimos anos, os governos têm buscado melhorar a promoção de troca de informações e de ações conjuntas entre as instituições de segurança pública dos dois países, sobretudo depois da saída da DEA da Bolívia. Destaca-se, nesse sentido, a liberação de US\$ 100 mil pelo Brasil a Bolívia,

17 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, DAI – Divisão de Atos Internacionais. 17 de agosto de 1977. Convênio de assistência recíproca para a repressão do tráfico ilícito de drogas que produzem dependência entre a República Federativa do Brasil e o governo da República da Bolívia. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. No site da DAI-MRE o convênio de 1977 não está mais disponível, uma vez que em 1988 foi assinado um protocolo adicional. Dessa forma, para informações, ver o protocolo adicional completo disponível em: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1988/b_59

por meio do Programa País, do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC).¹⁸

Foram assinados acordos de cooperação internacional entre os países, os quais buscam promover a expansão da cooperação na formação e capacitação policial, promoção de operações conjuntas e de inteligência e fortalecimento das relações de fronteira e migratória. Os acordos são de caráter bilateral e multilateral. O acordo marco bilateral entre Brasil e Bolívia no que tange o combate ao tráfico de drogas é de 1977 e tem como objetivo garantir a cooperação recíproca na repressão do tráfico ilícito de entorpecentes, mediante a harmonização de políticas e a execução de programas conjuntos concretos. Vale destacar que em 1988, foi assinado protocolo adicional ao convênio de assistência recíproca para a repressão do tráfico ilícito de drogas que produzem dependência.¹⁹

Nos últimos anos, intensificaram-se os acordos bilaterais entre os países, no sentido de garantir melhor coordenação dos mecanismos de combate ao tráfico de drogas na fronteira. Em 1999 foi assinado acordo a respeito do uso ilegal de precursores e substâncias químicas essenciais para o processamento de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, que visa a prevenção e o controle do uso ilegal de precursores e substâncias químicas utilizadas para a produção e/ou o processamento ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas. O acordo ainda prevê a assistência mútua no intercâmbio de informações,

18 Brasil. PORTAL.MJ.GOV. Ministro fortalece acordos de cooperação na Bolívia. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={5B0F1FEF-1073-46DB-8E57-75D1330F064C}&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B2954C00E-61FB-4C94-8B83-B125970972A7%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>> 26/07/2013.

19 Brasil. Ministério das Relações Exteriores, DAI – Divisão de Atos Internacionais. 02 de agosto de 1988. Protocolo Adicional ao Convênio de assistência recíproca para a repressão do tráfico ilícito de drogas que produzem dependência firmado entre a República Federativa do Brasil e o governo da República da Bolívia. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF. <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. 30/07/2013.

buscando controlar e fiscalizar as operações comerciais e de distribuição de precursores e substâncias químicas essenciais para a produção de drogas.²⁰

Tendo em vista o aumento da ocorrência de assaltos e/ou furtos de veículos no Brasil a serem, posteriormente, trocados por carregamento de cocaína na Bolívia, em 2003, os governos do Brasil e da Bolívia assinaram acordo visando garantir a restituição de veículos automotores roubados ou furtados, ficando estabelecido que o carro que ingressar em um dos dois países, desacompanhado de documentação comprobatória de propriedade, ou que apresente indícios de irregularidades, seja apreendido e entregue à autoridade aduaneira local. Ainda ressalta-se o acordo assinado em 2005 visando ao combate ao tráfico de aeronaves envolvidas com atividades ilícitas transnacionais. Promovendo o intercâmbio de informações, o treinamento operacional especializado, o fornecimento de equipamentos e recursos humanos, bem como mútua assistência pretendendo garantir a repressão ao tráfico de aeronaves supostamente envolvidas com atividades ilícitas transnacionais.

Em março de 2011, o ministro da justiça brasileiro e o ministro do interior boliviano firmaram um pacto antidrogas que incluía temas como capacitação de efetivo de segurança pública e de pessoal de inteligência na fronteira e cooperação efetiva no combate ao comércio transnacional de drogas entre os dois países. Este acordo aprova ainda o uso de aviões não-tripulados (Vant) para monitoramento das fronteiras, além de sistema de radares. O acordo foi revisado no final de 2012, no sentido de analisar o que já havia sido implementado e

20 Brasil. Decreto n° 5.048, 14 de Abril de 2004. Promulga o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 26 de julho de 1999. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF.<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5048.htm>. 28/07/2013.

regulamentou novas articulações entre os países.²¹

A assinatura destes acordos entre os países não é apenas um reflexo da ligação entre Brasil e Bolívia no comércio transnacional de drogas, com destaque a cocaína. Afirmam o entendimento internacional, reflexo das convenções assinadas no âmbito da ONU, de que o problema em questão tem caráter transnacional e as medidas para garantir sua repressão devem ser formuladas e executadas de forma coordenada e conjunta, por meio de cooperação internacional entre os países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo principal analisar a evolução das políticas de combate ao tráfico de substâncias ilícitas no Brasil e na Bolívia. Procurou-se comparar as peculiaridades de cada país no tocante ao tema, bem como identificar ações conjuntas e de cooperação no enfrentamento do problema do tráfico de substâncias psicotrópicas.

No tocante ao Brasil, é possível concluir que as estratégias e políticas brasileiras de repressão buscaram quase sempre coibir a entrada de drogas pelas fronteiras brasileiras, dedicando grande parte do seu esforço de repressão à faixa de fronteira. Apesar de contar com leis proibitivas desde os anos 70, como resultado da participação brasileira em convenções internacionais sobre o tema, percebe-se que a preocupação com a questão do tráfico de drogas é recente no Brasil. Apenas a partir do governo Fernando Henrique Cardoso que o governo começa estruturar políticas de prevenção ao consumo de drogas e de repressão ao narcotráfico, destinando recursos apenas a partir de 1995. É possível delinear, assim, um processo evolutivo

21 Alex Rodrigues. 2013. *Acordo de combate às drogas entre Brasil e Bolívia prevê participação dos Estados Unidos*. Agencia Brasil, < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-03-28/acordo-de-combate-drogas-entre-brasil-e-bolivia-preve-participacao-dos-estados-unidos>>. 05/08/2013.

dessas estratégias e políticas, sendo que, os últimos programas federais lançadas pelo governo (Pefron e Enafron), resultado do Plano Estratégico de Fronteira, trazem uma nova articulação e a instauração do diálogo entre os órgãos responsáveis pelo combate à entrada de drogas no Brasil.

Já no caso da Bolívia, destaca-se o consumo tradicional de folha de coca como fator complicador as políticas de combate ao comércio de drogas, bem como de problemas na implementação de políticas de diminuição das plantações de folha de coca. O governo boliviano contou com a elaboração de uma série de programas de combate ao narcotráfico, os quais não garantiram o sucesso esperado e se tornaram um ponto focal de discórdia política, que culminou na ascensão do atual presidente Evo Morales, importante representante do movimento dos cocaleiros. O país tenta garantir políticas de repressão ao comércio e a produção de drogas ilícitas, mas ao mesmo tempo tem que lidar com a produção que segue para o mercado nacional para o consumo da população.

No tocante ao papel na estrutura do narcotráfico na América do Sul, Brasil e Bolívia se diferenciam e, assim, tiveram um histórico divergente de formulação e execução das políticas de combate ao tráfico de entorpecentes, conforme pode ser evidenciado acima. As políticas bolivianas estiveram quase sempre voltadas à erradicação do cultivo da folha de coca, promovendo a substituição deste por outras culturas lícitas. No Brasil tem-se um histórico de proibição do consumo e o desenvolvimento de um arcabouço legal de repressão ao tráfico, com foco às áreas de fronteira, no sentido de coibir a entrada de drogas no país. Enquanto na Bolívia a influência norte-americana nas políticas de combate ao narcotráfico tenha sido explícita e direta, é possível perceber essa influência também no caso brasileiro, sobretudo por meio da DEA, que financiou treinamentos e equipamentos ao DPF.

Brasil e Bolívia não contam com um forte e intenso histórico cooperativo na repressão ao comércio transnacional de entorpecentes, fato que tem mudado nos últimos anos, uma vez que os países iniciaram intensa interação no tocante ao tema, assinando acordos de caráter bilateral e multilateral, incluindo ajuda brasileira aos programas implementados pela Bolívia. Tal fato, não está relacionado apenas ao crescente aumento do mercado de drogas entre os países, mas, sobretudo, por seus governos considerarem a transnacionalidade do tema, sob a perspectiva de que a repressão ao comércio de drogas na América do Sul é uma questão que deve ser tratada conjuntamente por meio de cooperação internacional.

DEFESA E COOPERAÇÃO INTERAGÊNCIAS

TIPOGRAFIA

Exo (títulos) e Minion Pro (texto)

PAPEL

Capa em Triplex 250g/m²

Miolo em Off-set 75g/m²

Montado e impresso na oficina gráfica da

Editora  **UFPE**

Rua Acadêmico Hélio Ramos, 20 | Várzea, Recife - PE | CEP: 50740-530

Fones: (81) 2126.8397 / 2126.8930 | Fax: (81) 2126.8395

www.ufpe.br/edufpe | livraria@edufpe.com.br

Alexandre dos Passos de Araújo
Ana Bárbara Moreira Tesche
Ana Paula Rossetto Silva
Deywisson Ronaldo Oliveira de Souza
Fernanda Santos Schramm
Gabriella Sommer Vaz
Giovanni Finizio
Graciela De Conti Pagliari
Jonathan Raphael Vieira da Rosa
Lucas Carlos Lima
Luciana Wietchikoski
Marcelo de Paiva
Marcos Aurélio Guedes de Oliveira
Miguel Dhenin
Stephanie Queiroz Garcia
Thiago de Oliveira Gonçalves



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CAPES



SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA



ISBN 978-85-415-0590-1



9 788541 505901