

**Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro**

**Claudio Marin Rodrigues**

**As Políticas de Segurança Nacional no Brasil: 1930-2007**

Rio de Janeiro  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Claudio Marin Rodrigues**

**As Políticas de Segurança Nacional no Brasil: 1930-2007**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política.

Rio de Janeiro  
2008

Claudio Marin Rodrigues

**As Políticas de Segurança Nacional no Brasil: 1930-2007**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências Humanas: Ciência Política.

---

Maria Regina Soares de Lima (Presidente)

---

Cesar Guimarães (Orientador)

---

Luis Fernandes

---

Eurico de Lima Figueiredo

---

Jairo Nicolau

Rio de Janeiro  
2008

## **Agradecimentos**

Aos meus pais, sempre foram o farol da minha existência.

A todos os meus mestres, que me conduziram no caminho do conhecimento desde a mais tenra idade.

Aos professores do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, em particular o professor Cesar Guimarães, meu orientador, minha eterna gratidão.

Às bibliotecárias do IUPERJ e da Escola de Guerra Naval, que no silêncio de seus trabalhos sempre me auxiliaram, meu reconhecimento.

## Resumo

O trabalho apresenta as políticas de segurança no Brasil no período 1930-2007. Para a compreensão das políticas de segurança implementadas pelo Estado, os estudos abrangeram as áreas da política, da política externa e da militar. Foram contemplados, ainda, os estudos das mudanças no sistema internacional e a forte presença hegemônica norte-americana na América do Sul, que influenciaram as políticas de segurança do Estado. A área militar, desde o período Getúlio Vargas (1930-1945) até a década de 1970, idealizou a *Machtpolitik* para o Estado; para alcançar a concretização do projeto, influenciou a área política, primeiramente nos bastidores e, depois, assumindo-o de fato, no período 1964-1985. Uma das ferramentas desenvolvidas pela área militar foi a doutrina de segurança nacional formulada na Escola Superior de Guerra, transformada em políticas durante o regime militar-autoritário. A partir da primeira crise do petróleo (1973), o projeto de poder paulatinamente vai sendo deixado de lado, e é completamente abandonado na década de 1990. O Itamaraty sempre defendeu, nas relações externas, o princípio da não-intervenção; ora esteve alinhada com a política externa norte-americana, ora desejava certa liberdade na busca dos interesses econômicos do Estado. A área da política, até a década de 1990, não exerceu forte influência nas políticas de segurança, pois estavam sob a tutela da área militar. No Estado Novo, na Guerra Fria e durante o regime militar, o estamento militar optou pela segurança interna e o inimigo do Estado eram os movimentos de esquerda, de ideologia comunista; eles foram combatidos sem tréguas. Ressalta-se que nas Forças Armadas não havia uma política de defesa que as congregasse. Para a segurança externa, o Estado contava com a ajuda norte-americana na defesa do hemisfério. Com o fim da Guerra Fria (1989), a ideologia comunista deixou de ser o inimigo e os EUA passaram a influenciar os Estados sul-americanos sobre as “novas ameaças”, advindas do narcotráfico e do “novo terrorismo”, principalmente depois de 11 de setembro de 2001. Foi apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso que as políticas de segurança do Estado entraram em uma nova era. Foi criado o Ministério da Defesa e editado o documento Política de Defesa Nacional, que teve sua segunda edição no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O documento elenca os objetivos políticos para uma política de segurança nacional empregando novos conceitos, surgidos na área da segurança internacional no pós-Guerra Fria. O Ministério da Defesa tem um papel relevante na unificação das doutrinas militares, no que concerne à defesa do Estado.

Palavras-chave: Estado Novo, Políticas de Segurança Nacional, Guerra Fria, Regime Militar, Doutrina de Segurança Nacional, Política de Defesa Nacional.

## Abstract

This paper introduces the Brazilian security policies developed in the 1930-2007 period. Envisioning the comprehension of the security policies implemented by the State, the approach covered areas related to politics, foreign policy, and armed forces. Likewise, studies of changes in the international system and the strong influence of the American hegemony were also considered, for they exercised influence on the State security policies. The armed forces, since Getulio Vargas' government (1930-1945) until the seventies' crafted the "*Machtpolitik*" for the State, and to render this project, they exerted influence over the political power, initially behind the scene, and afterwards taking it over in the period of 1964-1985. To reach their objectives, the armed forces developed national security doctrines at the Escola Superior de Guerra, and enforced them during the authoritarian military regime. Since the first oil crisis, in 1973, the project towards power is gradually left aside, and in the nineties, it is completely abandoned. The foreign policy area had always supported and forwarded in its international affairs the principle of non-intervention, seeking alternatively, an alignment with the American foreign policy, and otherwise, some freedom in the persecution of national economic interests. The political area, until the 90s, did not exert a strong influence over the security policies, since they were under the tutorship of the military area. During the Estado Novo, and the cold war, and under the military regime, the military establishment's choice was to support the domestic security, and the enemies of the State were communist ideological leftist movements; the domestic enemies were fought without truces. It should be emphasized that among the military there was no unifying defense policy, for, in terms of external security, they relied on US defense capacity towards the hemisphere. With the end of the cold war (1989) the communist ideology was not the enemy of the State anymore, and the US began to influence the South American States about "new threats" concerning drug traffic and the "new terrorism", mainly after September 11, 2001. It was only on Fernando Henrique Cardoso's government that the State security policies entered in a new era, with the creation of the Ministry of Defense, and the publication of a National Defense Policy document, updated to a second edition under Luiz Inácio Lula da Silva's government. This document establishes the national security political objectives, adapted to the new concepts that have emerged in the international security in the post-cold war period. The Ministry of Defense exerts a significant role in the unification of the single forces military doctrines, envisioning the national defense.

Key words: Estado Novo, National Security Policies, Cold War, Military Regime, National Security Doctrines, National Defense Policy.

## Sumário

Agradecimentos

Resumos

Introdução	1
Capítulo 1 – A questão da segurança	5
1.1 O Estado moderno	6
1.2 A relação do Estado com o indivíduo	10
1.3 O sistema internacional	12
1.3.1 O período 1918-1939	13
1.3.2 O período 1945-1989	18
1.3.3 O período pós-Guerra Fria <i>A fragilização da ONU</i>	24
1.4 A globalização: interdependências e vulnerabilidades	27
1.5 A segurança internacional no pós-Guerra Fria	35
1.6 Breve síntese	45
Capítulo 2 – A influência dos Estados Unidos na América Latina – Da Doutrina Monroe ao narcotráfico	48
2.1 América do Sul: uma área de paz?...	68
... ou área de difícil integração?	75
Capítulo 3 – Política de Segurança Nacional na Era Vargas	88
3.1 A área política: República das oligarquias	88
3.2 A área militar: do civilismo sem autoridade à autoridade sem civilismo	92
3.3 A busca da hegemonia militar: reflexos nas políticas de segurança nacional	96
3.3.1 Período 1930-1937	96
3.3.2 Período 1937-1945	105
3.4 Política externa no período 1937-1945: eqüidistância pragmática	111
3.5 Com o divórcio das Forças Armadas, o fim da Era Vargas	116
3.6 Breve síntese	120
Capítulo 4 – A Segurança Nacional no período 1946-1964: afirmação das potencialidades do Estado Brasileiro	122

4.1 Na área política, o retrato de volta	124
<i>50 Anos em 5: conservadores e militares alinhados com o Plano de Metas</i>	130
<b><i>Direita versus esquerda: primeiros passos do golpe de 1964</i></b>	137
4.2 Área da Política Externa	140
4.3 Área Militar	148
4.4 Breve síntese	160
Capítulo 5 – A Segurança Nacional no período 1964-1985	162
5.1 Área política: “quem vigiará os vigilantes?”	162
5.2 Área da política externa: acelerar o desenvolvimento	187
5.3 Área militar: do poder total das Forças Armadas à <i>détente</i>	204
5.4 Breve síntese	218
Capítulo 6 – A Segurança Nacional no pós-Guerra Fria	221
6.1 Área Política	221
<b><i>Governo José Sarney</i></b>	221
<i>A Assembléia Nacional Constituinte</i>	222
<i>A Nova Constituição e a Segurança Nacional</i>	225
<b><i>Governo Fernando Collor de Mello</i></b>	228
<i>A extinção do SNI e a política nuclear</i>	229
<b><i>Governo Itamar Franco</i></b>	232
<b><i>Governos Fernando Henrique Cardoso</i></b>	233
<i>Sobre a Anistia</i>	234
<i>A CREDEN</i>	235
<i>A Política de Defesa Nacional (PDN)</i>	238
<i>O Ministério da Defesa (MD)</i>	242
<i>As mudanças na Casa Militar</i>	245
<i>Reformulações no setor de inteligência: a criação da Abin</i>	246
<b><i>Governo Luiz Inácio Lula da Silva</i></b>	249
<i>Uma nova CREDEN</i>	249
<i>Forças Armadas: reformulando atribuições</i>	250
<i>Força Nacional de Segurança Pública</i>	251
<i>A nova PDN</i>	252

<i>O Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob)</i>	257
6.2 Área da política externa	257
<i>Governo José Sarney</i>	257
<i>Governo Fernando Collor de Mello</i>	260
<i>Governo Itamar Franco</i>	263
<i>Governos Fernando Henrique Cardoso: Mercosul, narcotráfico e o problema da soberania depois do 11 de Setembro</i>	266
<i>Governo Luiz Inácio Lula da Silva: política da boa vizinhança</i>	273
6.3 Área militar: o Executivo é o Poder	280
6.4 Breve Síntese	291
Considerações finais	294
Referências bibliográficas	303
Legislação	315

## Introdução

A segurança é um dos principais quesitos para que um Estado pertença ao sistema internacional. Ele deve ter a capacidade de se defender dos prováveis inimigos externos e de exercer o monopólio da força em seu território. Como bem explicou Schmitt, em relação à política externa: *“O Estado como uma entidade política, com capacidade de decisão, possui um enorme poder: a possibilidade de fazer guerra e publicamente dispor da vida dos homens. O conceito de jus belli inclui tais princípios.”* E, em relação à política interna: *“Como o Estado é uma entidade política, há interesse em manter a paz interna; isto faz com que, em situações críticas, sejam tomadas decisões em relação ao inimigo interno. Assim sendo, cada Estado possui sua fórmula para declarar seu inimigo interno.”* (Schmitt, 1996:46, tradução minha). Portanto, a segurança é vital para o Estado.

Esta questão sofreu transformações durante o século XX devido aos grandes conflitos armados de alcance global – as I e II Guerras Mundiais e as guerras decorrentes do desmantelamento dos sistemas coloniais, quando novos Estados foram criados. Com essas guerras, os conceitos sobre segurança sofreram mudanças, devido, principalmente, às transformações causadas pela revolução nos assuntos militares, assim como reformularam, ainda, o sistema internacional, conseqüentemente, as relações internacionais.

A Guerra Fria foi uma das principais responsáveis pelas modificações nos conceitos de segurança, tanto interna como externa, devido não só às novas estratégias militares desenvolvidas com o advento do armamento nuclear, como também ao desenvolvimento de tecnologias sofisticadas na fabricação de armas leves e pesadas. Com o fim da Guerra Fria, houve a necessidade de novos conceitos para a área da segurança, pois o sistema internacional havia adquirido nova configuração. Neste novo sistema, outros tipos de ameaça ao Estado foram identificadas, como o narcotráfico e o terrorismo.

Nas questões relativas à segurança, observa-se que na América do Sul, durante o século XX, aconteceram poucos conflitos armados, sendo que os mais importantes foram a Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, os conflitos armados entre Equador e Peru, e a Guerra das Malvinas, envolvendo Argentina e Reino Unido. Observa-se, ainda, que durante quase todo o século XX os Estados Unidos da América exerceram uma forte hegemonia sobre os Estados sul-americanos, particularmente no que se referia às questões político-ideológicas e de

segurança. Isto levou a que os Estados sul-americanos, em sua maioria, tivessem como prioridade a defesa do Estado em relação ao inimigo interno que pudesse propagar ideologias de cunho marxista, comunista, ou outras assim entendidas.

Assim sendo, foi a partir do contexto das transformações no sistema internacional do século XX que desenvolvemos as pesquisas e os estudos para este trabalho – **As políticas de segurança nacional no Brasil: 1930-2007**.

A questão central do trabalho é sobre a implantação das políticas formuladas pelo Estado, em relação à área da segurança, a partir de 1930. Outra questão importante é o papel do sistema internacional e sua influência nas políticas de segurança implantadas no Brasil, com reflexos nas políticas de segurança do Estado. Para alcançarmos as respostas, foram realizados estudos, pesquisas e análises sobre a influência do sistema internacional na área política do Brasil; o papel da política externa norte-americana na região latino-americana, em especial na América do Sul, na formulação e implantação das políticas concernentes à área de segurança no Estado brasileiro; além do cenário político nacional.

A metodologia empregada foi a análise histórica sobre a conjuntura nas áreas política, militar e de política externa do Brasil em relação à segurança nacional desde a República Velha. Estas três áreas de estudo foram escolhidas em razão de sua importância para a área de segurança do Estado, já que estão interconectadas. A área política é que define as políticas e estratégias para a segurança do Estado; a área militar define as estratégias para a defesa nacional, e no caso brasileiro tem uma relevância especial, em virtude do papel do estamento militar na área da política nacional; a área das relações exteriores diz respeito ao Estado nas relações internacionais, em particular no que concerne à segurança internacional.

Raymond Aron (2002:52) explicou a importância da área militar e das relações exteriores nos assuntos sobre segurança nacional:

Essas relações se manifestam por meio de canais especiais, personagens que chamarei, simbolicamente, de *diplomata* e de *soldado*. Os dois e somente eles – agem plenamente não como membros, mas como representantes das coletividades a que pertencem: o *diplomata*, no exercício das duas funções, é a unidade política em nome da qual fala; no campo da batalha, o *soldado* é a unidade política em nome do qual mata seu semelhante.

Nesta pesquisa, além da literatura pertinente, foram empregados artigos de jornais e periódicos voltados às áreas de segurança nacional e internacional. Outras fontes importantes foram a legislação nacional concernente à área de segurança e os discursos proferidos pelos

presidentes da República, ministros das Relações Exteriores e oficiais-generais das Forças Armadas.

O trabalho consta de seis capítulos:

O primeiro, denominado **A Questão da Segurança**, apresenta o desenvolvimento do conceito de Estado moderno, o principal ator nos estudos sobre a segurança internacional e a segurança nacional; a relação do Estado com o indivíduo; os sistemas internacionais do século XX, o período entre as duas guerras mundiais (1918-1939); o período da Guerra Fria (1947-1989); e o processo de globalização do final do século XX. O estudo sobre os sistemas internacionais é importante, pois determinam o rumo das relações internacionais, conseqüentemente o da segurança internacional. Apresenta-se, ainda, uma revisão da literatura sobre a segurança internacional no pós-Guerra Fria, em que são abordadas as principais questões conceituais sobre segurança. Ressalta-se que a literatura empregada é, quase sempre, norte-americana, já que com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos da América tornaram-se a única potência militar de alcance global.

O segundo capítulo trata da **Influência dos EUA na América Latina**. A política externa norte-americana influenciou as políticas de segurança nacional dos Estados latino-americanos. Nesse capítulo também se descreve a singularidade da América do Sul nas questões relativas a conflitos e guerras, em virtude do reduzido número de conflitos armados que aconteceram na região durante o século XX. Essa particularidade influencia a política de segurança dos Estados sul-americanos.

Os capítulos restantes obedeceram a uma ordem cronológica, e cada período abrange o regime de governo vigente no Estado brasileiro. Essa divisão é importante, pois o regime de governo influenciou na elaboração de políticas para a área de segurança nacional.

Assim, o terceiro capítulo fala da **Política de Segurança Nacional na Era Vargas**. Foi nesse período que nasceu um novo ideário militar, fundamentado na *Machtpolitik*. O período Vargas foi dividido entre 1930-1937 e 1937-1945, devido à mudança no regime de governo que influenciou as políticas de segurança implantadas.

O quarto capítulo, **A Segurança Nacional no Período 1945-1964**, apresenta as políticas implantadas quando o regime de governo era uma tênue democracia e as relações internacionais vivenciavam o auge da Guerra Fria.

O quinto capítulo, **A Segurança Nacional no Período 1964-1989**, é dedicado ao regime militar autoritário. Nesse período, as políticas implantadas foram influenciadas pela doutrina de segurança nacional, elaborada pela Escola Superior de Guerra, que refletiu fortemente a hegemonia ideológica norte-americana. Analisaremos as áreas político-militares; a política externa praticada pelos governos militares; e, finalmente, as políticas internas ao próprio estamento militar, que em certos momentos entrelaçava-se, às vezes até entrando em conflito, com as políticas do Estado.

O sexto capítulo, **A Segurança Nacional no Pós-Guerra Fria**, apresenta as políticas de segurança nacional que foram introduzidas após a democratização do regime de governo. Ressalta-se que coincide com a mudança do sistema internacional que vigorou durante a Guerra Fria. Com o seu fim, o sistema internacional fundamentado na bipolaridade do poder (EUA-URSS) teve seu final e um fortalecido sistema de produção capitalista ganhou ainda maior relevância nas relações internacionais. Essa mudança no sistema internacional alcançou a área de segurança dos Estados, e, conseqüentemente, alterou suas políticas de segurança.

As **Considerações Finais** encerram o trabalho.

## Capítulo 1 - A questão da segurança

Com relação a todas as outras coisas, somos capazes de nos cercar de segurança, mas no que tange à morte, nós, humanos, vivemos numa cidade sem muralhas.

Epicuro

O conflito e seu efeito imediato, a violência, acompanham a sociedade dos homens desde seus primórdios. Uma das causas da origem do conflito foi o contato entre diversos grupos sociais, que expôs as diferenças étnicas e antropológicas entre eles (cf. Diamond, 1998, parte 1). Desses conflitos originou-se a guerra entre diferentes grupos sociais, que foi justamente criada para a resolução dos conflitos.

Os efeitos da guerra influenciaram e ainda influenciam o comportamento humano, pois ela traz em seu bojo o medo, o desespero, a insegurança, a desconfiança, as angústias, além de deixar cicatrizes na sociedade por gerações. Os grupos sociais, para se protegerem da guerra, procuraram meios de se defender contra as ameaças e seus efeitos. Assim sendo, o cerne da questão da defesa e da segurança está alicerçado nos conflitos, no fazer e nas ameaças de guerra, e na violência do homem.

Devido ao processo de desenvolvimento da sociedade humana, nas áreas social, política, militar, econômica e tecnológica, os conceitos sobre defesa e segurança evoluíram e tornaram-se complexos. Assim sendo, tais conceitos variam de acordo com o momento político, econômico e social da história dos homens. É importante, ainda, levar em conta que os conceitos de segurança podem ter diferentes significados, nos diferentes Estados, pois dependem da percepção e da linguagem dos formuladores do discurso sobre o objeto segurança, como bem expressou Foucault (2007:69-70):

De qualquer forma, as regras de formação dos conceitos, qualquer que seja sua generalidade, não são o resultado, depositado na história e sedimentado na espessura dos hábitos coletivos, de operações efetuadas pelos indivíduos; não constituem o esquema descarnado de todo um trabalho obscuro, ao longo do qual os conceitos se teriam mostrado através de ilusões, preconceitos, erros, tradições. O campo pré-conceitual deixa aparecerem as regularidades e coações discursivas que tornaram possível a multiplicidade heterogênea dos conceitos, e, em seguida, mais além ainda, a abundância desses temas, dessas crenças, dessas representações às quais nos dirigimos naturalmente quando fazemos a história das idéias.

Para os estudos sobre segurança e defesa na era moderna há que se levar em conta o sistema internacional, o Estado e o indivíduo. As ameaças ao sistema internacional são originadas pelos Estados que compõem este sistema; um Estado, por sua vez, pode sofrer ameaças advindas dos seus próprios cidadãos, como também do sistema internacional. Já a ameaça ao indivíduo pode ter origem no Estado em que vive ou no sistema internacional, isto é, ameaças advindas externamente ao Estado.

Para entendermos o atual Estado da Arte sobre a segurança há que se fazer uma retrospectiva sobre o desenvolvimento do Estado moderno, do papel do Estado em relação ao indivíduo e, ainda, do sistema internacional.

### **1. 1 - O Estado moderno**

Quanto ao desenvolvimento do Estado moderno, verifica-se que com o final da guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e com a promulgação do Tratado de Westphalia (1648), os Estados europeus começaram a adquirir a soberania plena em seu território. Como resultado, na Europa passou a vigor o princípio da heterogeneidade política e religiosa. Com isso, as relações políticas e econômicas entre os Estados entraram em uma nova fase e foram atualizadas por meio dos Tratados de Utrecht (1713) e de Viena (1815). Os Estados se fortaleceram como entidades jurídicas e soberanas em relação ao sistema internacional e em relação aos habitantes de seu território. Com o processo da formação e do fortalecimento do Estado, o que podemos chamar de modelo europeu, as guerras deixaram, paulatinamente, de acontecer por motivos dinásticos, religiosos. Elas passaram a ser um meio de defender os interesses do Estado e ser a própria *raison d'État*, como assinala Holsti (1997:2), ao explicar a relação entre a guerra e a formação do Estado moderno: “*war as an instrument of state policy is a relatively new form of organized violence*”.

A partir de então, as relações políticas e jurídicas entre os indivíduos e o Estado foram modificadas completamente. Como bem ressaltou Max Weber (1994:34): “*Uma empresa com caráter de instituição política denominamos Estado, quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes.*” É importante ressaltar essa conceituação de Weber, pois, como veremos

adiante, o Estado vai utilizar a coação física legítima contra o indivíduo e contra outros Estados, para a sua segurança.

A Revolução Francesa, em 1789, trouxe para o conceito de Estado o nacionalismo, que pode ser entendido como uma ligação subjetiva entre o indivíduo e o Estado. Em decorrência do nacionalismo e das correntes filosóficas do final do século XVIII e início do XIX e, sobretudo, com os trabalhos de Hegel, surgiram novos modelos de Estado. São eles: nação-Estado, cuja população, antes de ser formado o Estado, já constituía uma nação<sup>1</sup> e Estado-nação, cuja população, habitando em um determinado território, vai formar uma nação com o decorrer do tempo, após a formação do Estado, o que é o caso dos Estados sul-americanos. Há ainda que se considerar os Estados em que existem duas ou mais etnias em seu território, como é o caso do Estado turco, onde convivem turcos e curdos, sendo que a etnia curda é minoria.

A partir da segunda metade do século XIX, os Estados europeus mais fortes iniciaram uma política imperialista, criando colônias em todos os continentes. Surgiram, assim, os impérios coloniais, sendo que no final daquele século os Estados Unidos da América (EUA) e o Japão entraram nesse sistema. Esse processo pode ser explicado pelos resultados da segunda Revolução Industrial (pós-1850) no processo de produção, e pela crise do capitalismo do último quartel do século XIX. Dessa política surgiram os impérios britânico, francês, alemão, belga, holandês, japonês e norte-americano. As políticas imperialistas prosseguiram até a deflagração da Grande Guerra (1914). O imperialismo colonial inserido e legalizado no sistema internacional causou profundas mudanças na configuração territorial do Globo, quando de seu fim, após o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Como serão verificados, seus reflexos definiram o atual sistema internacional.

Com o final da Grande Guerra, em 1918, e com o desmembramento dos Impérios Otomano e Austro-Húngaro, surgiu o princípio da autodeterminação das nações, fundamentado nos 14 Pontos para a proposta de paz, do presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-1921). Este princípio obteve algum sucesso, como no caso da criação dos Estados húngaro e polonês. Todavia, os vencedores europeus da Guerra – França e Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte –, queriam manter o *status quo ante* e colocaram empecilhos para a

---

<sup>1</sup> Empregado o conceito de nação formulado por Norberto Bobbio *et al.*: “normalmente a nação é concebida como um grupo de pessoas unidas por laços naturais e, portanto, eternos – ou pelo menos existentes *ab immemorabili* e que por meio desses laços se torna a base necessária para a organização do poder sob a forma do Estado nacional”. (Bobbio *et al.*, 2000:796, vol. 2).

concretização do princípio. Segundo Holsti (1997), mais de 30 milhões de pessoas pertencentes a diferentes etnias ficaram sem um Estado nacional e se tornaram minorias em vários deles. Os que abrigaram essas minorias sofreram crises e conflitos deflagrados pelos diferentes grupos étnicos que partilhavam o mesmo Estado. Essa foi a justificativa inicial de Hitler para invadir e anexar a região dos Sudetos da Tchecoslováquia (1938), pois ali havia uma minoria de nacionalidade alemã.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, a política imperial-colonialista praticada pelos Estados europeus, norte-americanos e japoneses perdeu a legitimidade frente à nova política e aos sistemas internacionais que então surgiram. Assim sendo, as colônias tornaram-se independentes por decretos ou por meio de guerras, denominadas Guerras de Libertação; surgiram dezenas de novos Estados, principalmente na África e na Ásia. Os territórios coloniais que abrigavam diferentes grupos étnicos, com diferenças linguísticas, costumes e religião, tornaram-se, a partir de suas independências, novos Estados, tendo como modelo o Estado europeu. Dessa forma, o Estado assim criado possuía em seu território diferentes etnias, onde geralmente uma etnia procurou angariar poder político e armado para subjugar outras, gerando conflitos e guerras civis em seu interior. Enquanto a formação dos Estados europeus deu-se por um processo que perdurou por séculos, a formação dos Estados do pós-1945 deu-se por legislação internacional, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU) e das potências hegemônicas.

Os Estados assim formados podem ser denominados Estados fracos. Segundo Holsti, o sistema internacional é formado por Estados fortes e fracos. Um Estado, ora pode ser fraco, ora forte, e seu *status* se encontra em um *continuum* entre o estar forte e o estar fraco. Esse *status* depende do momento histórico de cada Estado. A variável crítica que vai determinar a posição do Estado no *continuum* é a legitimidade. Que, por sua vez, pode ser vertical ou horizontal: “*The vertical which establishes the connection (‘the right to rule’) between society and political institutions and regimes, and horizontal, which defines the limits of and criteria for membership in the political community which is ruled*”. (Holsti, 1997:97). Assim, a legitimidade está alicerçada na coesão social existente na população do Estado. Pode ocorrer que parte da população de um Estado pertencente a uma etnia não aceite ser governada por outra etnia. Problemas de legitimidade enfraquecem as instituições sociais, políticas e econômicas de um Estado e com as instituições fracas não há como gerar políticas públicas

para melhorar as estruturas social, econômica e política. Geralmente, esses Estados não possuem um sistema de governo democrático, e são governados por dirigentes autoritários ou por ditaduras militares ou, ainda, por civis apoiados pelos militares. De acordo com Holsti, os Estados fracos, para manterem sua soberania frente ao sistema internacional, procuram a legitimidade e essa busca vai causar uma fraqueza maior do Estado, fator definido como sendo o “dilema da força do Estado: *“states seek to gain strength that would give their external sovereignty domestic content. Attempts to increase state strength generate resistance that weakens the state”*. (Holsti, 1997:117). Assim sendo, muitos dos Estados criados no pós-1945, encontram-se falidos, política e economicamente. Somente sobrevivem no sistema internacional porque são reconhecidos como sendo “soberanos”, por outros Estados, pelo assento na ONU e pela ajuda humanitária internacional.

Observa-se que no início do século XXI a política internacional continua fundamentada no Estado – entidade soberana, coercitiva, jurídica, política e econômica – moldado pela Europa Ocidental, por séculos, como bem explicou Schmitt:

O Estado como uma entidade política, com capacidade de decisão, possui um enorme poder: a possibilidade de fazer guerra e publicamente dispor da vida dos homens. O conceito da *jus belli* inclui tais princípios. Isso implica em duas possibilidades: o direito de mandar seus próprios membros para a morte e matar seus inimigos sem hesitação. O esforço de um Estado “regular” é manter a paz em seus territórios. Propiciar tranquilidade, segurança, ordem e estabelecer a normalidade são os pré-requisitos para que as regras legais sejam válidas. Toda regra pressupõe uma situação normal e nenhuma regra pode ser validada em uma situação anormal. (Schmitt, 1996:46, tradução minha).

Esse modelo foi “exportado” pelos Estados hegemônicos para outras regiões do Globo, que possuíam estruturas política, econômica e social diferentes entre si e diferentes com relação às da Europa. Cabe, ainda, o seguinte paralelo: em relação ao indivíduo, se ele não for ligado a um Estado, não possui uma cidadania perante a comunidade internacional; da mesma forma, se um Estado não for reconhecido pelo sistema internacional como sendo soberano, é considerado um pária pelo Concerto das Nações.

Dessa forma, o Estado soberano continua sendo o principal ator do sistema internacional. Verifica-se que, apesar de o conceito de soberania estar sendo rediscutido desde o final da Segunda Guerra Mundial (Ferrajoli, 2002), ela continua sendo a principal fonte da anarquia do sistema internacional. Em relação à defesa e segurança nacionais, o Estado ainda é o maior provedor da (in)segurança internacional e da (in)segurança de sua população. O Estado

ainda tem o poder coercitivo para gerar a segurança ou a insegurança no sistema internacional, pois possui forças armadas, cujo emprego serve para promover e defender-se da guerra dentro do sistema de Estados que também possuem poder coercitivo. Observa-se, pela história, que os Estados fortes, de grande poder hegemônico político, militar e econômico, adquirem ou se arrogam, frente ao sistema internacional, responsabilidades para prover a segurança internacional, pois possuem poder de intimidação e coerção (Bobbio *et al.*, 2000:579, vol. 1).

## **1. 2 – A relação do Estado com o indivíduo**

Existe a segurança do Estado e a do indivíduo que nele habita. A segurança do Estado é importante, porém este deve prover segurança aos indivíduos que nele habitam contra as ameaças externas e aquelas advindas das suas próprias instituições. Isso pode ser considerado um paradoxo, que se reflete diretamente nos estudos sobre segurança internacional. Para entendermos a relação existente entre o Estado e o indivíduo, é necessário verificar, na história, como ocorreu essa evolução. Ela não se deu linearmente, pois o sistema internacional é formado por sociedades que apresentam diferentes sistemas políticos, econômicos, sociais, religiosos, jurídicos e culturais, e externam uma visão diferente sobre aquela relação.

Fazendo um breve retrospecto, tendo como exemplo a Europa Ocidental, pois foi de lá que os fundamentos dos direitos humanos se espalharam pelos Continentes, verifica-se que no sistema feudal os direitos individuais não existiam. Entre os senhores e servos, havia uma relação de responsabilidades e deveres entre as partes, inclusive quanto à segurança e à defesa do território feudal. Foi a partir do Renascimento, e depois, com o Iluminismo, que o ser humano, como indivíduo, começou a ter importância fundamental nas relações sociais e nas relações com o Estado (pós-1648). A partir de então, iniciou-se uma busca constante entre pensadores e homens públicos para que as diferenças existentes entre as pessoas fossem diminuídas e, finalmente, se alcançasse a utopia da igualdade entre os homens. O *slogan* da Revolução Francesa – Liberdade, Igualdade, Fraternidade – resume a evolução do pensamento daqueles tempos. A *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, votada pela Assembleia Nacional Francesa em 1789, proclamou a liberdade e a igualdade dos direitos de todos os homens e os seus direitos naturais. Foi um marco inicial para os direitos humanos em relação ao Estado. Esse pensamento foi sendo disseminado para as demais sociedades de então e, já em meados do século XX, em decorrência dos avanços tecnológicos dos meios de comunicação,

com a proeminência da ideologia liberal-democrática e o papel da ONU, os valores das sociedades européia e norte-americana referentes à relação Estado-indivíduo começaram a ser difundidos com maior rapidez.

A cidadania é outra categoria importante na relação do indivíduo com o Estado. T. H. Marshall (1967) resgatou o advento e o desenvolvimento da cidadania nas sociedades economicamente desenvolvidas do Ocidente. Para ele, o conceito de cidadania é dividido em três elementos, os quais, entendidos como direitos, são: os civis, os políticos e os sociais. O direito civil se refere à liberdade individual; de pensamento, de opinião e de religião; direito à propriedade e ao acesso à justiça. O direito político é a garantia na participação política e no processo decisório, que se concretiza por meio do sufrágio e do direito de ser eleito para participar das decisões políticas. Finalmente, o direito social refere-se ao acesso à educação fornecida pelo Estado, e a ter as mínimas condições de sobrevivência e participação na herança cultural nacional. Estes direitos foram adquiridos através do processo histórico de cada Estado, de acordo com o autor.

Para o desenvolvimento do sistema capitalista, a partir do século XVIII, foi necessário o desmantelamento das guildas, pois o capitalismo requeria o contrato individual do trabalho. Dessa necessidade surgiram os direitos civis que aboliram a conceituação coletiva do trabalho.

Os direitos políticos foram conseguidos por meio da participação coletiva, pelos sindicatos, pelas mobilizações sociais durante a segunda metade do século XIX. Na mesma época, o surgimento dos partidos políticos, da democracia representativa e da futura social-democracia forneceu a alavanca para as mudanças nas estruturas sociais que iriam ocorrer durante o século XX.

Os direitos sociais foram obtidos após a Grande Guerra. A educação deixou de ser privilégio de poucos e passou a ser obrigatória e de responsabilidade do Estado, assim como o direito ao trabalho, à pensão, à saúde pública e a liberdade em relação à miséria.

Com o desenvolvimento em relação aos direitos, os indivíduos alcançam a cidadania pelo Estado a que pertencem e que, de acordo com Marshall (1967:76), pode ser assim definida: *“a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status”*.

Esses direitos adquiridos não aconteceram simultaneamente em todos os Estados. Observa-se que variaram para cada sociedade, as conquistas dependeram do grau de desenvolvimento econômico e político de cada Estado. Entretanto, com o desenvolvimento das comunicações, das organizações internacionais e das relações entre Estados, o ideal estabelecido tornou-se globalizado, ainda que muito longe de ser realidade nas várias partes do Globo.

Outro passo importante em relação à segurança individual foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, pela ONU, de dezembro de 1948. Segundo Bobbio *et al.*, após a Declaração, os Estados-membros “*tiveram depois de proceder a uma longa e difícil negociação para a elaboração de um Covenant contendo compromissos específicos no campo do direito, vinculando de maneira firme os Estados-membros.*” (Bobbio *et al.*, 2000: 356, vol. 1). A dificuldade em implantar a Declaração nos vários Estados do sistema internacional se deve às diferenças antropológicas, jurídicas, econômicas, sociais e religiosas que existem nas diferentes sociedades políticas.

Em relação ao objeto deste trabalho – segurança –, verifica-se que o Artigo 3 da Declaração Universal dos Direitos do Homem diz que todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.<sup>2</sup> O indivíduo passou a ter o direito à segurança que deveria ser provida pelo Estado em que ele vive. Observa-se, hoje, que o termo segurança ficou vago em seu significado: segurança em relação a que ameaças? Os Direitos do Homem estão longe de ser realidade no dia-a-dia das sociedades políticas, mas constituem uma utopia a ser alcançada.

### **1.3 – O sistema internacional**

As relações internacionais durante o século XX sofreram radicais transformações, principalmente como resultado das duas Guerras Mundiais e da Revolução Russa. O *status quo* na relação de poder entre os Estados foi alterado, trazendo novas configurações para o sistema internacional. Essas configurações refletiram-se nas políticas de segurança e defesa dos Estados, fazendo que paradigmas fossem quebrados e surgissem novos conceitos para a área de segurança e defesa.

Para o escopo deste trabalho, o século XX será dividido em três períodos, nos quais vigorou uma determinada ordem internacional, com características próprias, que influenciou as

---

<sup>2</sup> Ver <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>, acesso em 30 de outubro de 2005.

relações de poder e as relações internacionais entre os Estados. O primeiro período, 1918-1939, abrange o fim da Grande Guerra e o início da II Guerra Mundial; o segundo, 1947-1989, é o da Guerra Fria; e o terceiro, 1989 até hoje, é o pós-Guerra Fria. Nesses períodos, além do sistema internacional, serão notadas as influências que as ordens internacionais exerceram nos Estados e na relação destes com o indivíduo.

### **1. 3. 1 – O período 1918-1939**

Para a compreensão das mudanças do sistema internacional no século XX é importante fazer uma breve análise sobre a evolução da guerra, desde 1648, quando da formação do Estado soberano. A partir de 1648, as visões sobre a guerra mudaram e os paradigmas da condução da guerra, em termos estratégicos e táticos, foram sendo quebrados.

De acordo com Holsti, desde a formação do Estado soberano, *o modus faciendi* da guerra foi sofrendo mudanças através o tempo. Primeiramente, na condução da guerra existiam regras definidas para o confronto, determinadas pelos nobres; foi a época das etiquetas entre grupos militares antagônicos, quando: “*Diplomatic goals were to be achieved by military victories over an adversary’s armed forces, not by waging war against civilians.*” (Holsti, 1997:29). Todavia, isto não quer dizer que não houve brutalidades e pilhagens contra vilarejos, cidades e civis. Foi a época da *bellum justum*, da guerra institucionalizada, na qual o Estado soberano passou a controlar as forças armadas, que, por sua vez, se tornaram uma instituição permanente do Estado. Como resultado, este foi obtendo o monopólio da força e a guerra passou a ser instrumento de política do Estado e deixou o campo da ética e da moral. A partir daí, esses acontecimentos influenciarão as políticas dos Estados, refletindo-se, por sua vez, no sistema internacional e na segurança internacional.

Em seguida, com as Guerras Napoleônicas (1800-1815), a guerra deixou de ser limitada, passando a ser ilimitada. A França criou e empregou o exército nacional e o nacionalismo, como ideologia, para justificar a guerra e a mobilização da massa com o objetivo de alterar os princípios políticos da Europa e exercer um poder hegemônico sobre o Continente. Para exemplificar a grandiosidade das guerras napoleônicas, verifica-se que foram travadas 332 batalhas, nas quais 17 Estados europeus estiveram envolvidos. Cabe ressaltar que o exército francês cometeu violências tais como, saques, destruição de vilas, estupros e assassinato de

civis (cf. Schmitt e Vedeler, 1984, cap. 1). A violência gerada pela guerra não ficou circunscrita ao exército francês, todos os exércitos envolvidos a praticaram.

Com o fim das Guerras Napoleônicas, os novos rumos da política européia foram definidos pelo Congresso de Viena, em 1815. Em decorrência, os Estados europeus mais importantes envidaram todos os esforços para que as normas e condução da guerra voltassem aos princípios existentes antes do período napoleônico.

Verifica-se que no sistema internacional, a partir do Congresso de Viena, os Estados europeus mais poderosos – França, Império Austríaco, depois Austro-Húngaro, Prússia-Alemanha, Reino Unido e Rússia –, trabalharam no sentido de orientar suas políticas exteriores na direção da manutenção do *status quo* em relação à distribuição de poder entre eles. Essa relação de poder entre os grandes se deteriorou no final do século XIX e foi uma das principais causas da Grande Guerra. Após o fim da guerra e a partir do Tratado de Versailles, em 1919, o sistema internacional entrou em um novo período. Cabe ressaltar que o liberalismo, desde o final do século XVIII, advogou, em seus princípios, o fim dos conflitos armados entre os Estados, como bem expressou Benjamin Constant (1816): “*É suficientemente civilizado pensar a guerra como um fardo. A tendência caminha em direção à paz.*”<sup>3</sup> Para Constant, o comércio substituiria o conflito armado entre os Estados. Todavia, o liberalismo econômico que vigorou na segunda metade do século XIX não evitou a Grande Guerra.

Foi então que ocorreu a ruptura total dos paradigmas em relação a conflitos armados. A Grande Guerra modificou o sistema de poder internacional e as relações entre os Estados europeus e outros Estados do Globo formados desde o Congresso de Viena, e deu origem a uma nova ordem internacional, na qual novos atores surgiram e velhos atores desapareceram. Comunidades outrora “protegidas” pelos costumes e regras entre os contendores foram alcançadas por maiores agruras e violências. A guerra foi praticada em grande escala e os Estados envolvidos passaram a empregar todos os esforços tecnológicos, econômicos, políticos e sociais para a sua condução. A guerra passou a ser total e de massa. Exemplificando, em termos de mobilização, a Rússia convocou 14 milhões de homens; a Alemanha, 11 milhões; a França, 8,5 milhões; e o Império Britânico, 9,5 milhões, dos quais 6 milhões foram convocados

---

<sup>3</sup> Liberty of Ancients compared with that of Moderns (1816). <http://www.uark.edu/depts/comminfo/cambridge/ancients.html>, Acesso em 11 de janeiro de 2008. Tradução minha.

na Grã-Bretanha (Schmitt e Vedeler, 1984: 296). No final, o número de mortos alcançou a cifra de mais de 10 milhões, e o número de feridos foi de mais de 30 milhões, entre civis e militares. Além do mais, a guerra atingiu todos os rincões dos Estados europeus envolvidos, principalmente em relação à convocação de seus jovens para as frentes de batalha.

Na área da política internacional, esta Guerra determinou o fim da ordem internacional originada no Congresso de Viena, e o início de um novo tempo histórico. O realismo da guerra, com suas conseqüências advindas dos campos de batalha em razão de novas armas empregadas; da diplomacia, com o aparecimento de novos atores no sistema internacional; da área da ciência e tecnologia empregada na condução da guerra; e da política interna dos Estados envolvidos exigiram mudanças no sistema internacional.

De acordo com Buzan, até a Grande Guerra, a segurança de um Estado restringia-se ao conceito de defesa militar. Quando havia ameaças externas ou internas ao Estado, sua força militar era suficiente para garantir a segurança. A Grande Guerra e seus desdobramentos nos campos militar, político, econômico e social, mostraram, principalmente para a Europa, lugar do teatro de operações, que o conceito de defesa era mais amplo, e não poderia ficar restrito à área militar. É por essa razão que surgiu o dilema da defesa, pois a defesa não protegia mais o Estado. Assim sendo, a defesa de um Estado tornou-se limitada e com vulnerabilidades, como foi bem sintetizado pelo autor:

The First World War devalued the concept mightily. Not only did it reveal the extent of economic interdependence, but aerial bombing and maritime blockade shook the idea that the state could be protected behind the military lines. The new military technologies revealed a terrifying amplification of the hazards and uncertainties of the military instrument, and seriously devalued the notion that war could be a useful or casual tool of state policy. (Buzan, 1983:162)

O principal fator para o surgimento do dilema da defesa foi determinado pelo emprego das novas tecnologias desenvolvidas durante a segunda Revolução Industrial, ocorrida na segunda metade do século XIX, e que foram empregadas também pela indústria militar no desenvolvimento de novos artefatos. Esse fato causou uma revolução nos assuntos militares<sup>4</sup> (RAM), e foi a principal causa na mudança do conceito de defesa de um Estado.

---

<sup>4</sup> De acordo professor Andrew Krepinevich (1994 tradução minha): “uma RAM ocorre quando a aplicação de novas tecnologias, em um número significativo de sistemas, é combinada com conceitos operacionais inovadores e adaptações organizacionais, de modo a alterar o caráter e a conduta do conflito produzindo um grande aumento do potencial de combate e da eficiência militar das forças armadas”. Essa RAM proporcionou o surgimento das

Os EUA, o Reino Unido e a França foram os vencedores da Grande Guerra e ditaram os acordos do pós-guerra<sup>5</sup>. Todavia os EUA, como grande credor da guerra, saíram fortalecidos política e economicamente e tornar-se-iam um dos principais atores internacionais do século passado. Em relação à área da política internacional, foi instituída a Liga das Nações (1919), cujos princípios estavam baseados no pensamento do presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-1921). O propósito da Liga era o de fomentar uma política internacional não mais fundamentada no equilíbrio de poder<sup>6</sup>, que seria antimilitarista e proporcionaria segurança coletiva para os Estados que aderissem à Liga das Nações. Fortaleceria, ainda, o regime democrático vinculado ao sistema econômico capitalista e em vez do equilíbrio de poder entre os Estados com forte poder, haveria uma comunidade internacional na qual o poder estaria “dividido” entre os Estados co-participantes. Com base no conceito de segurança coletiva, os Estados signatários seriam responsáveis pela segurança internacional e, conseqüentemente, pela manutenção da paz. Como explicou Buzan (1983:162): *“This explains the attraction of the collective security policy associated with the League of Nations. Collective security sought to replace national defence during the interwar years, and reflected European disillusionment with war and defence”*.

Todavia, esse conceito ficou restrito à Europa, que tinha sofrido as devastações causadas pela guerra. Os EUA, embora tivessem participado do esforço da guerra, não sofreram em seu território as agruras e as destruições por ela causadas. Até o início da Segunda Guerra Mundial (1939), os EUA continuaram a empregar a política isolacionista em relação aos assuntos europeus, como será analisado adiante, e um conceito de segurança nacional restrito à defesa nacional, relacionada com o aparato militar, como elucidado por Buzan (*ibidem*:164): *“Because of its peculiar geographical position, the United States, adhered longer to national defence than the European powers. It took the experience of the Second World War to break American belief in isolationist national defence, and force the country into a more outward-looking security perspective.”*

---

guerras submarina e aérea, novos armamentos, operações de desembarque, tanques de guerra, além do novo sistema de comunicações no teatro de operações.

<sup>5</sup> Devido à Revolução Bolchevique (1917) e com graves problemas internos, a Rússia retirou-se da guerra e assinou o Tratado de Brest-Litovsk com o Império Alemão, em março de 1918.

<sup>6</sup> Sobre a teoria do equilíbrio de poder, ver Morgenthau (1978, parte II).

A Liga das Nações falhou frente ao sistema internacional, principalmente devido à não-adesão dos EUA e sua política isolacionista em relação à Europa, pela fragilidade da política internacional e pela falta de meios realistas para coibir a corrida armamentista iniciada por Alemanha e Japão na década de 1930; e, ainda, pelo interesse da França e do Reino Unido em manter o equilíbrio de poder na Europa e retornar ao *status quo* de antes da guerra. O fracasso da Liga das Nações e os problemas econômicos internos e globais influenciaram diretamente o surgimento, na década dos 1930, dos regimes fascista e nazista, na Itália e Alemanha respectivamente, e o regime imperialista militar japonês. Todavia, a segurança coletiva tornou-se o conceito-chave no pós-Grande Guerra, tanto que a peça basilar da ONU, fundada a partir das lições da Liga das Nações, continuou sendo a segurança coletiva.

Outro fato importante em relação à área de segurança internacional foi a assinatura, em 1928, do Pacto Briand-Kellog. Esse pacto, inicialmente com representantes de 15 Estados, teve como pedra fundamental a renúncia à guerra como instrumento político da *raison d'État*. O pacto rezava que, a partir de então, todos os conflitos e disputas entre os Estados signatários seriam resolvidos de forma pacífica. Logo em seguida, quase todos os Estados existentes aderiram ao pacto. Porém, logo após a assinatura, os EUA proclamaram que tinham o direito de se lançar à guerra defensiva, e o Reino Unido anunciou que tinha muitos interesses vitais ao redor do Globo e necessitava defendê-los. O pacto não teve o efeito desejado, pois nos anos de 1930 o Mundo se viu novamente em uma corrida armamentista sem precedentes. Apesar de não ter tido resultados práticos, a importância do pacto reside no fato de que os princípios que norteavam a guerra começaram a serem vistos como ilegais. Segundo Bobbio *et al.* (2000:575, vol. 1): “*é com o Pacto Briand-Kellog que ocorre uma mudança fundamental, isto é, a passagem do jus ad bellum, retomado pelo Convenant, ao jus contra bellum.*” Assim, com o Pacto Briand-Kellog teve início a oposição ao aspecto lícito da guerra, o princípio da justificação para a deflagração da Grande Guerra.

O final da Grande Guerra implicou uma nova configuração geopolítica do Globo. As fronteiras do Oriente Médio foram redesenhadas com o desaparecimento do Império Otomano, passando a sofrer forte influência política por parte da França e do Reino Unido; na Europa Central apareceram novos Estados com a fragmentação do Império Austro-Húngaro. A efetivação do regime de ideologia comunista, por meio da Revolução Bolchevique (1917) no

Império Russo, fez com que aparecesse um novo ator que iria influenciar sobremaneira o sistema internacional no pós-1945.

Os desdobramentos políticos, econômicos e sociais resultantes do final das campanhas militares e as crises políticas na área das relações internacionais do pós-guerra, surgidas com a nova ordem internacional, levaram à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que, por sua vez, preparou o caminho para a Guerra Fria, as Guerras da Coreia, do Vietnã, Árabe-Israelense, do Afeganistão, à queda do Muro de Berlim (1989) e o fim formal da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em dezembro de 1991. A este período Bobbitt chamou de Longa Guerra, pois, em 1991, “*todas as grandes potências que haviam iniciado em 1914 a turbulenta busca de uma ordem, constitucional, legítima e legitimadora que sucedesse os impérios do século XIX haviam chegado a um consenso.*” (Bobbitt, 2003:56). Entretanto, ressalta-se que o fim da Segunda Guerra Mundial trouxe uma nova ordem para o sistema internacional, pois o sistema iniciado com o Tratado de Versailes tinha chegado ao fim.

Na área econômica, o *crash* da bolsa de valores de Nova York, ocorrido em 1929, foi um acontecimento relevante que veio influenciar fortemente o sistema internacional. Ele causou uma crise no sistema capitalista internacional, atingindo as economias dos Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Ademais, mostrou, principalmente aos mais fortes, que a economia não poderia estar ausente das políticas de Estado, enfim, que a sua segurança estava intimamente ligada às economias nacional e internacional. As políticas de livre mercado e do *laissez-faire*, defendidas pelo sistema liberal, tiveram que ser rearranjadas para os novos tempos. O Estado passou a influir nas diretrizes econômicas, o que afetou, também, as políticas de defesa e segurança do Estado.

### **1. 3. 2 – O período 1945-1989**

A deflagração da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) mostrou o quanto era frágil a ordem internacional que vigorava desde a assinatura do Tratado de Versailes. Esta guerra foi nefasta para a Europa, a Rússia e o Japão em termos políticos, econômicos e sociais, além, é claro, das perdas humanas. Foi a guerra do terror, segundo Holsti (1997:35):

During World War II, however, civilians became deliberate targets of war. Terror became a component of strategic thinking. To win a war, it was no longer necessary only to inflict defeats on armed forces. Civilian morale had to be destroyed as well.

This was to be done primarily by massive bombing raids against population centers, whether or not those areas had any military significance.

Ou, ainda, como bem colocou Bouthoul: “*As Guerras Napoleônicas não destruíram uma só cidade, nem deram lugar a populações famintas. A de 1914 devastou algumas regiões dos Estados beligerantes. Todavia, a guerra de 1940 assolou e arruinou o Continente europeu por completo. A guerra que no século XVIII era um jogo de príncipes, transformou-se em uma catástrofe.*” (Bouthoul, 1984:52, tradução minha).

Durante a guerra, o regime nazista praticou o extermínio sistemático da população judaica e de outras minorias, além de mantê-las em campos de concentração e de trabalho forçado, procedimento que contrariava os acordos internacionais vigentes. O término da guerra marcou o fim dos regimes totalitários da Alemanha e na Itália, e do regime imperial militar japonês.

No decorrer da II Guerra ocorreu uma nova RAM, sendo que a mudança mais significativa ocorreu na área da energia nuclear. Em decorrência, os EUA lançaram dois artefatos nucleares sobre o Japão, em agosto de 1945. Essa nova RAM trouxe mudanças nos conceitos de segurança e defesa, quer no âmbito nacional, entre os grandes Estados, quer no sistema internacional. O mundo havia entrado numa nova era, a da possível guerra nuclear.

O final da guerra também modificou os princípios normativos de um conflito armado daquelas proporções, pois “*Negotiated peace treaties were replaced by doctrines of unconditional surrender*” (Holsti, 1997:35), além do julgamento dos responsáveis pela condução da guerra, de acordo com os ditames dos seus “vencedores”, como visto nos Tribunais de Nuremberg e Tóquio.

Outro evento que alterou os conceitos da segurança nacional e internacional foi a criação da Organização das Nações Unidas, em San Francisco, em junho de 1945, quando os Estados-membros assinaram a Carta de sua criação, antes mesmo do final da Segunda Guerra. Uma das passagens mais importantes da Carta reza que um de seus propósitos é a manutenção da paz e da segurança internacionais, além de tomar medidas efetivas e coletivas para a prevenção e remoção das ameaças à paz. A Carta conclama, ainda, que todos os Estados-membros devem resolver suas disputas internacionais por meios pacíficos, de tal maneira que a

paz, a segurança e a justiça não sejam colocadas em perigo.<sup>7</sup> Ressalta-se que esses princípios deixaram de ser seguidos em ocasiões de crises entre os Estados-membros, chegando a conflitos armados.

Por outro lado, a Carta diz que a ONU é baseada “no princípio da igual soberania de todos os membros e nada que conste na Carta autoriza a ONU a intervir em assuntos que estão essencialmente dentro da jurisdição doméstica de qualquer Estado.” A importância da Carta da ONU em relação à guerra é que esta passou a ser considerada ilícita em qualquer forma, pois a decisão de fazê-la passou para a entidade coletiva e deve ser considerada apenas no caso de legítima defesa. Dessa maneira, a guerra que era considerada legítima nos séculos XVIII, XIX e no início do XX, passou a ser considerada ilegítima após a Segunda Guerra Mundial. Além do mais, as grandes potências passaram a considerar o novo *modus faciendi e operandi* da guerra perigoso demais. A carta preconiza, ainda, “a promoção do respeito pelos direitos humanos e pela liberdade fundamental do homem”.

A partir dessas palavras, conclui-se que a ONU almejava a segurança coletiva internacional. Porém, para ser mais efetiva na *Realpolitik*, foi criado o Conselho de Segurança, cuja principal responsabilidade seria a manutenção da paz internacional e segurança, além de tomar medidas necessárias ao interesse de todos os membros da ONU. Ele é composto por 15 membros, sendo que os cinco grandes – China, EUA, França, Reino Unido e a ex-URSS, atualmente Rússia –, têm assento permanente e poder de veto. Verifica-se, também, que a Carta não interferiu na soberania dos Estados e deixou claro que os acontecimentos dentro do território de um Estado soberano não dizem respeito a nenhum outro. Infere-se que todo Estado é livre para tomar medidas necessárias em relação à sua segurança e defesa interna. Assim sendo, o Estado soberano continuou sendo o principal ator nas relações internacionais, pelo menos no discurso.

Como já visto, o conceito da soberania está sendo rediscutido pela ciência política e pelo direito internacional, como bem explicou Ferrajoli; a longa citação torna-se necessária, pois a política internacional está fundamentada na soberania dos Estados e qualquer mudança repercutirá na segurança internacional:

A soberania externa do Estado sempre teve como sua principal justificação a necessidade da defesa contra inimigos externos. Hoje, com a diminuição dessa

---

<sup>7</sup> Carta da ONU, Capítulo I.

necessidade devido ao fim dos blocos contrapostos, a intensificação das interdependências e também as promessas não mantidas do direito internacional (todas elas inscritas naquele pacto constituinte que é a Carta da ONU: a paz, a igualdade, o desenvolvimento, os direitos universais dos homens e do povo) estão produzindo uma crise de legitimação desse sistema de soberanias desiguais e de relações cada vez mais assimétricas entre países ricos e pobres, em que a comunidade internacional se transformou: um sistema que não parece tolerável, a longo prazo, pelos próprios ordenamentos políticos dos países avançados, que baseiam sua identidade e legitimação democrática justamente naquelas mesmas promessas e no seu universalismo.” (Ferrajoli, 2002:47,48).

Assim, observa-se que esse ordenamento internacional poderá sofrer uma mudança a médio e longo prazos, pois foi e continua sendo o cerne das relações internacionais.

Com o *post bellum* de 1939-1945, o sistema internacional ficou dividido em dois campos ideológica e economicamente separados. De um lado, os Estados liderados pelos EUA, de ideologia liberal e economias estruturadas no sistema capitalista. Do outro lado, os Estados capitaneados pela então URSS, de ideologia marxista-leninista e economias planejadas e dirigidas totalmente pelo Estado. Os EUA abandonaram sua política isolacionista em relação à Europa e assumiram a liderança ocidental, e passaram, também, a exercer ainda maior influência na Ásia, instalando bases militares no Japão derrotado. A URSS, por sua vez, tentava exportar seu modelo político-econômico para além de sua área de influência.

Essa bipolaridade entre as duas potências ficou conhecida como Guerra Fria e ganhou força com a estratégia norte-americana da contenção (*containment*), cujos princípios constavam da Doutrina Truman, de 1947, e que expressamente impedia que a URSS avançasse para além de sua área de influência. A bipolaridade trouxe mudanças para o sistema internacional, principalmente no que concerne à segurança internacional, com reflexos na segurança dos Estados. Como resultado, em 4 de abril de 1949, foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que, sob a liderança militar e econômica norte-americana, congregou o Canadá e os Estados da Europa Ocidental. O objetivo principal era prover a segurança coletiva da Europa Ocidental e do Atlântico Norte, contra o que se considerava a ameaça soviética, pois a agressão contra um Estado seria estendida aos demais participantes do Tratado, elevando, assim, o nível de risco do Estado agressor. A política externa norte-americana em relação à segurança internacional passou a exercer influência em todas as regiões do Globo. Para se contrapor à OTAN, foi instituído, sob a liderança soviética, em 14 de maio

de 1955, o Pacto de Varsóvia, cujo objetivo era prover não só a segurança coletiva dos Estados do Leste Europeu, mas também agir contra as ameaças internas dos participantes.

A efetivação da OTAN e do Pacto de Varsóvia, além de legitimar o sistema bipolar entre os “Dois Grandes”, fizeram com que o papel da ONU em relação à segurança coletiva mundial ficasse relegado a um segundo plano. As duas superpotências passaram a indicar, em suas áreas de influência, as regras para a segurança internacional, tendo repercussões na segurança e na defesa interna dos Estados em nível global.

No início da Guerra Fria, os EUA detinham a supremacia global em relação ao poder estratégico-militar, pois detinham a tecnologia nuclear. Entretanto, a partir de 1949, a URSS também passou a dominar a tecnologia nuclear, reduzindo o impacto da hegemonia norte-americana. A partir de então, em relação a segurança e defesa, as duas superpotências empregaram a estratégia defensiva e entraram no período conhecido como o equilíbrio do terror, confirmado pela *mutual assured destruction* (MAD). Assim, as superpotências passaram a empregar a estratégia da *deterrence*<sup>8</sup>, além de partirem da premissa da racionalidade entre os atores. Como resultado, os EUA e URSS desenvolveram novos conceitos de segurança, não mais baseados apenas na defesa militar.

Com a MAD, a guerra convencional entre as superpotências tornou-se altamente improvável e surgiu um paradoxo – com a guerra nuclear, os objetivos das políticas de Estado deixariam de ser alcançados. Assim sendo, o elemento central da Guerra Fria foi fazer uma “guerra permanente” fora do campo militar das duas potências hegemônicas. Passou a haver “disputas” em várias áreas, como na econômica, na político-social, na ideológica, na tecnológica e na esportiva, que foram meios alternativos para o confronto militar. Todavia, nas fímbrias do sistema, ocorreram guerras convencionais, como por exemplo, as guerras da Coreia, do Vietnã, da Argélia, e as revoluções em Cuba, na Nicarágua, no Oriente Médio, em Angola e em Moçambique. Essas guerras eram resultado do desmantelamento dos impérios coloniais da Europa, pois as antigas colônias britânicas, francesas, italianas e portuguesas tornaram-se Estados soberanos dentro do sistema internacional, e foram influenciados pelas duas superpotências nas áreas política, econômica e ideológica. As guerras também tiveram

---

<sup>8</sup> “Deterrence is a conditional commitment to retaliate, or to exact retribution if another party fails to behave in a desired, compliant manner [...]. Deterrence concentrates exclusively on negative sanctions, or threats, and upon preventing undesirable behavior.” (Evans e Newham, 1998:126).

como causa a conquista de novos aliados, pois nos bastidores sempre estavam presentes as influências dos EUA e da URSS, na busca de novos fornecedores de petróleo, de *commodities*, em novas estratégias para incremento de poder.

A primeira fase da Guerra Fria vai até os anos 60, sendo que os principais conceitos, ao menos no Ocidente, para a segurança internacional foram desenvolvidos pelos ensinamentos da Segunda Guerra Mundial, que se baseavam na luta pelo poder e no fortalecimento do Estado. Os conceitos foram definidos pela escola realista, como explicou Buzan (1983:7):

States were seen as locked into a power struggle, and security easily slipped into the subordinate role in which it was seen in the Realist orthodoxy, power dominated both as end and as means. Security necessarily shrank conceptually to being a way of saying either how well any particular state or allied group of states was doing in the struggle for power or how stable the balance of power overall appeared to be.

No final dos anos 60, as tensões existentes nas relações entre EUA-URSS se arrefeceram. A *détente* favoreceu as negociações sobre a limitação de armas estratégicas nucleares (SALT) entre as duas superpotências. As negociações perduraram até o final dos anos 70 e nesse período foram assinados os acordos SALT I e o SALT II, sendo que o segundo jamais foi ratificado.

Na década de 1980, com a invasão do Afeganistão pela URSS, em dezembro de 1979, e com a nova política externa norte-americana implantada pelo governo Ronald Reagan, as relações entre as potências hegemônicas ficaram novamente estremecidas. Como resultado, a Guerra Fria voltou a imperar nas relações internacionais.

Na segunda metade dos anos de 1980, o regime soviético deu mostras de exaustão, apesar de haver recursos energéticos, riquezas minerais e, além de tudo, a área da ciência e da tecnologia militar não estar atrasada em relação ao Ocidente. As causas prováveis foram a crise de gestão generalizada do Estado, incluindo a área econômica, a falta de densidade política e social e de identidade nacional<sup>9</sup>, fatores importantes para o fortalecimento do Estado-nação. Ao mesmo tempo, os EUA lançaram uma nova estratégia militar denominada de guerra nas estrelas<sup>10</sup>, que estava fundamentada em inovações tecnológicas. Essa nova estratégia previa o uso de quatro ou cinco estações orbitais, que eram plataformas de ação para o emprego em quatro ou cinco cenários diferentes. Caso essa estratégia fosse desenvolvida e empregada, a

---

<sup>9</sup> No território da ex-URSS havia 14 nações.

<sup>10</sup> Depois do final da Guerra Fria e o desmantelamento da URSS, a estratégia-militar guerra nas estrelas ficou relegada ao segundo plano pelos estrategos norte-americanos. Entretanto, sempre volta ao noticiário.

segurança e a defesa do território soviético ficariam completamente à mercê do poder militar norte-americano. O poder tecnológico-militar e econômico dos EUA falou mais alto.

Simbolicamente, o final da Guerra Fria foi iniciado em 9 de novembro de 1989, com a queda do Muro de Berlim e terminou no Natal de 1991, quando, pela última vez, houve o arriamento do pavilhão nacional soviético do Kremlin.

### **1. 3. 3 – O período pós-Guerra Fria**

#### *A fragilização da ONU*

Em 19 de novembro de 1990, a assinatura, em Paris, do Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) pelos líderes da Europa Ocidental, EUA, Canadá e URSS, marcou o final do paradigma sobre a segurança e defesa que foi desenvolvido durante a Guerra Fria, pois *“For the new Europe the CFE represented a practical measure, especially with its extensive, intrusive verification process, for establishing a new international process that would both reduce and establish lower levels of offensive military forces and their deployment for the 1990s and beyond.”*<sup>11</sup> A força do CFE alcançou o sistema internacional que, por sua vez, adentrou em uma nova ordem mundial. Verifica-se, portanto, que o século XX foi marcado por outras duas ordens mundiais: a de 1919, com o Tratado de Versailles, que confiava na segurança coletiva e no desarmamento para se chegar à paz; e a de 1945, com a derrota do III Reich e do Império Japonês, com a criação da ONU e com o sistema bipolar de poder entre os EUA e a URSS.

Após 1991, com a nova ordem mundial, o sistema internacional deparou com uma única superpotência militar de alcance global e com excesso de poder. Esse fato trouxe consequências para a segurança internacional. Primeiramente, pela existência de uma alta probabilidade de os EUA atacarem outro Estado, fato que ocorreu na primeira Guerra do Golfo (1991), quando o Conselho de Segurança da ONU, com o apoio norte-americano, autorizou a guerra, devido à invasão do Kuwait pelas Forças Armadas iraquianas; e na segunda Guerra do Golfo (2003), em que os EUA e sua coalizão, apesar do posicionamento contrário à guerra do Conselho de Segurança, invadiram o Iraque e retiraram do poder o governo de Sadam Hussein, sob alegação

---

<sup>11</sup> Fonte: <http://www.fas.org/nuke/control/cfe/cfebook/ch1.html>. (p. 2 de 4). Acesso em 1º de junho 2005.

de seu governo ter um plano para o desenvolvimento e fabricação do armamento nuclear, biológico e químico (NBQ), o que nunca ficou comprovado.

A segunda Guerra do Golfo mostrou a fragilidade da ONU e de seu Conselho de Segurança frente a uma única potência militar de alcance global. Em segundo lugar, a unipolaridade gerou uma subversão no sistema internacional, pois passou a haver um desequilíbrio permanente. Finalmente, a política exterior norte-americana ficou dividida sobre quais rumos deveriam ser seguidos, multilateralismo ou unilateralismo, como foi salientado pelo embaixador Rubens Barbosa: *“em relação às Nações Unidas, John Bolton, ex-subsecretário do Departamento de Estado norte-americano, nos últimos anos desqualificou a legitimidade da ONU como fórum com regras criadas pela comunidade internacional para garantir a paz e a segurança coletiva”*.<sup>12</sup>

Em relação aos direitos humanos, ressurgiu, no sistema internacional, com a nova ordem mundial, o antigo ideal da ONU. No período da Guerra Fria, os preceitos sobre direitos humanos da ONU não tinham sido cumpridos em sua plenitude pelos Estados, como bem explicaram Weiss *et al.* (2004:7):

Within the UN, until the 1980s, the issue of human rights was essentially an ideological football, kicked back and forth in a match between West and East. Western players prioritized political and civil rights, and their Eastern counterparts (usually backed up by southern reserves) economic and social rights. The divide was part of Cold War competition, which left little room for the possibility of joint promotion.

Entretanto, após a Guerra Fria esperava-se que na agenda internacional os direitos humanos passassem a ter prioridade: *“By the 1990s there appeared to be substantial international consensus, clearly expressed in the upsurge of multilateral humanitarian interventions, that the observance of human rights was one of the prime guarantees of greater national and international security”*. (*ibidem*:3).

Com o ataque terrorista aos EUA, em 11 de setembro de 2001, as estratégias e políticas norte-americanas em relação ao sistema internacional mudaram radicalmente, pois houve novas demandas para a revisão de suas políticas nacional e internacional. Os EUA passaram a adotar a estratégia da guerra preventiva<sup>13</sup>, como foi o caso da guerra do Afeganistão (2001) e a

---

<sup>12</sup> Rubens Barbosa, consultor de comércio exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), foi embaixador do Brasil no Reino Unido e nos EUA. Ver **O Estado de S. Paulo**, 24/5/2005, p. 2, Primeiro Caderno.

<sup>13</sup> É a decisão deliberada que um Estado toma para dar início a uma guerra, pois percebe que naquele momento tem uma capacidade militar preponderante em seu favor.

segunda Guerra do Golfo. A guerra preventiva tinha como objetivo manifesto a mudança de regimes políticos, além da “defesa da humanidade”. Certos regimes, segundo o governo norte-americano, ameaçavam a segurança internacional e a nacional dos EUA. Desta forma, novas concepções sobre segurança e defesa foram discutidas, num quadro de assimetria internacional, como adiante se verá. Sobre a guerra para a “defesa da humanidade”, vale lembrar as palavras de Schmitt: “*Quando um Estado luta contra seu inimigo político em nome da humanidade, não é uma guerra em favor da humanidade, porém uma guerra na qual um particular Estado procura usurpar um conceito universal contra seu oponente militar.*” (Schmitt, 1996:54, tradução minha).

Com os ataques terroristas, mais uma vez a política internacional relativa aos direitos humanos sofreu um retrocesso, haja vista as torturas praticadas nas prisões do Afeganistão e do Iraque e na base americana de Guantánamo, por agentes da CIA e outras agências do governo norte-americano. Os EUA, que sempre reiteraram o seu apoio aos direitos humanos, principalmente nos governos de Jimmy Carter e Bill Clinton, passaram a adotar medidas que desrespeitavam não só aqueles direitos, como toda a Convenção de Genebra: “*the USA Patriot Act, the detention of immigrants without charges, together with the designation of the Guantánamo detainees as ‘non-combatants’, rather than ‘prisoners of war’ under the Geneva Conventions, have raised doubts about the capacity of the US to promote human and civil rights while fighting terrorism.*” (Weiss et al., 2004:5). Cabe apenas ressaltar que a “guerra” ao terrorismo está longe de seu final, até porque o terrorismo sempre esteve presente na sociedade dos homens.

Interessante também observar o papel da ONU frente aos conflitos armados ao redor do Globo nas ordens mundiais, desde sua criação. A Organização, desde sua fundação, esteve envolvida em Operações de Manutenção da Paz. Verifica-se que no “*período de 1948 até 2005 houve 61 operações. No período que abrange a Guerra Fria houve 18 operações, entre 1990 e 2001, houve 37 operações, e após 2001, apenas seis*”. (Zuccaro, 2005:anexo B). Conclui-se desses dados que, durante a Guerra Fria, a ONU quase não teve participação ativa no sistema internacional; que, entre 1990-2001, representou um papel relevante nas questões da segurança internacional; e que, após setembro de 2001, devido ao ataques terroristas aos EUA, houve relativamente uma nova redução no número das operações. Apesar de o tempo decorrido ser de apenas quatro anos, verifica-se uma tendência à redução. Tal fato pode ser explicado pela nova

política de segurança adotada pelos EUA, que se reflete diretamente na segurança internacional. Consta-se um novo retrocesso.

Verifica-se que as chamadas “novas ordens mundiais” do sistema internacional são instáveis, apresentam-se como um sistema anárquico, vigendo sempre um estado de natureza, pois não há uma governança internacional, como bem foi explicado desde Hobbes. O poder internacional está dividido entre os Estados fortes, com mais poder, na parte central do sistema. Os Estados fracos são coadjuvantes do sistema internacional devido, principalmente, às suas debilidades internas. Entretanto, apesar de os fortes determinarem as regras para o sistema, houve, e sempre haverá, focos de rebeldia.

No atual sistema internacional, com uma só superpotência, a área militar continua a ser a mais importante ameaça aos Estados e à sociedade dos homens, principalmente na periferia do sistema; entretanto seria utópico pensar no fim da esfera militar, como bem explicou Schmitt: “*Além de tudo, seria um erro acreditar que uma nação poderia eliminar a distinção entre amigo e inimigo pela declaração de sua amizade para o mundo inteiro ou se desarmando voluntariamente.*” (1996: 51-52, tradução minha). Todavia, a ameaça militar não é a única, pois os *policy-makers* e as academias norte-americana e britânica introduziram, no discurso sobre a segurança, novas ameaças, entre as quais: *o novo terrorismo internacional*, uma ameaça que não vem do Estado, porém o atinge diretamente e às comunidades civis e os meios de transporte aéreos, terrestres e marítimos; *o narcotráfico*, que compromete as instituições do Estado, e em decorrência, o torna mais vulnerável; *os danos ao meio ambiente*, que afetam diretamente o planeta, pois a poluição e a degradação ambiental não reconhecem as fronteiras; e, finalmente, *o direito à ingerência*, isto é o “direito da intervenção militar” do mais forte para mudar o regime político e o sistema econômico dos mais fracos por “razões humanitárias”, ou para prevenir agressões presumidas.

Após a Guerra Fria, a globalização econômica ganhou um novo ímpeto. Em seguida, serão identificados os principais tópicos referentes à globalização e seus reflexos no sistema internacional e, conseqüentemente, na segurança internacional.

#### **1.4 – A globalização: interdependências e vulnerabilidades**

A globalização econômico-financeira ganhou força na última metade do século XIX, com a expansão do mercado mundial. A partir de 1875, a Grã-Bretanha, que liderava o

comércio mundial, começou perder terreno para Alemanha, EUA e Japão, que se beneficiaram com os efeitos da segunda Revolução Industrial. A partir de então, a globalização começou a sofrer reveses e crises, que perduraram até a crise econômica mundial de 1929, quando a maior parte do comércio mundial foi destruída. Karl Polanyi, em **A grande transformação**, explica, com maestria, o processo da globalização financeira e econômica desse período; para ele, a filosofia dominante do século XIX era pacifista e internacionalista, o idealismo era fundamentado nas trocas e no comércio (Polanyi, 2000:234). Todavia:

Desde a década de 1870, porém, observou-se uma mudança emocional, embora não houvesse uma ruptura correspondente nas idéias dominantes. O mundo continuava a acreditar no internacionalismo e na interdependência, enquanto agia sob os impulsos do nacionalismo e da auto-suficiência. O nacionalismo liberal se transformava num liberalismo nacional, com seus mercados se apoiando no protecionismo e no imperialismo na área externa, e no conservadorismo monopolista na área interna. (*ibidem*:234-235)

Mesmo com as crises, até a deflagração da Grande Guerra, os investimentos europeus em muitos Estados não desenvolvidos continuaram; por exemplo, 8% do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados europeus mais desenvolvidos foram investidos na América Latina<sup>14</sup>, principalmente em projetos de infra-estrutura para facilitar a exportação de matérias-primas e a importação de produtos industrializados.

No período entre-Guerras, o processo da globalização sofreu um arrefecimento devido ao sistema internacional, que perdurou naquele período, passou pela crise econômica de 1929 e o abandono, pelos Estados<sup>15</sup> de economia forte, do padrão-ouro, que regulava a economia de mercado. Para Polanyi (2000:236), o fracasso do padrão-ouro marcou o final da economia de mercado: “*O liberalismo econômico havia começado uma centena de anos antes, e fora enfrentado por um contra-movimento protecionista que atingia, agora, o último bastião da economia de mercado*”.

Em 1944, com a proximidade do fim da II Guerra, ocorreu a Conferência de Bretton Woods, nos EUA. O propósito da conferência foi criação de uma instituição internacional, cujo objetivo era o da regulação do sistema monetário internacional. Assim sendo, foi criado o Fundo Monetário Internacional (FMI), que passou a ter as seguintes funções: “estabilizar o

---

<sup>14</sup> Dado obtido na palestra do professor Albert Fishlow, no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), em 21 de março de 2005.

<sup>15</sup> A Grã-Bretanha abandonou o padrão-ouro em setembro de 1931.

sistema de taxas de câmbio, regular a liquidez internacional e apoiar políticas de ajuste do balanço de pagamentos.” (Gonçalves, 2003:52-53). Era a base para o renascimento da economia global, com ideologia liberal.

Com o final da Segunda Guerra Mundial, os EUA confirmaram sua posição de liderança, possuindo a economia mais forte e importante do Globo. Houve, por parte da política externa norte-americana, a decisão de investir maciçamente (Plano Marshall) na reconstrução dos Estados destruídos pela Guerra, e os EUA aceitaram reduções tarifárias para favorecer as indústrias europeia e japonesa. O objetivo político-estratégico dos norte-americanos era o de fazer frente à ameaça soviética, que rondava a Europa Ocidental, como bem explicou Brenner (2003:54):

Um estado americano imperial, determinado a “conter o comunismo” e a manter o mundo seguro para o regime de livre empresa, buscou o sucesso econômico para os seus aliados e concorrentes como uma base para a consolidação política da ordem capitalista pós-guerra, diante da anemia das classes dirigentes domésticas esgotadas pela guerra, pela ocupação, a colaboração e a derrota.

A política de reconstrução da Europa e do Japão e os novos financiamentos no sistema produtivo fizeram com que o PIB mundial tivesse um crescimento de 10% na década dos 50.<sup>16</sup>

No final da década de 1950 e no início da de 1960, como já visto, houve o fim do período do imperialismo colonial. Nesse mesmo período, vários Estados do Terceiro Mundo, por exemplo, Brasil, Argentina, México e Índia, implantaram em suas políticas econômicas o modelo de substituição de importações (aço, máquinas e bens de capital) e a nacionalização dos sistemas bancário e de infra-estrutura, com objetivos industrializantes, desenvolvimentistas.

Entre 1971 e 1973 houve a ruptura do sistema de Bretton Woods em relação a taxas cambiais fixas. Essa função foi assumida, posteriormente, pelo Grupo dos Sete (G-7)<sup>17</sup>, fundado em 1975, grupo que reúne os Estados com economias mais desenvolvidas. Segundo Gonçalves, após o abandono do sistema de 1944, “*para o FMI só restou a terceira função, que é o financiamento dos processos de ajuste de balanço de pagamentos. Essa função é agora exercida exclusivamente com a clientela de países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina.*” (Gonçalves, 2003:54). Essa ruptura afetou em muito a economia internacional, particularmente as dos Estados em desenvolvimento. Outro fato importante que

---

<sup>16</sup> Dado obtido na palestra do professor Albert Fishlow já citada.

<sup>17</sup> Fazem parte do G-7: Alemanha, Canadá, EUA, França, Japão, Itália e Reino Unido. A Federação Russa participa das reuniões como convidada.

atingiu a economia mundial foi a crise do petróleo, de outubro de 1973, crise que demonstrou a vulnerabilidade dos Estados desenvolvidos e em desenvolvimento em relação à energia, a principal locomotiva do desenvolvimento econômico mundial. A energia continua sendo um fator importante do sistema internacional e, com certeza, uma fonte de conflitos, haja vista o prenúncio do fim das reservas do combustível fóssil.

Ainda no início da década de 1970, alguns Estados da Ásia, entre eles a Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan, começaram a implantar o modelo econômico-industrial de inspiração japonesa, cujo foco do desenvolvimento industrial era voltado à exportação de produtos de tecnologia sofisticada. Posteriormente, na década seguinte, a China iniciaria a implantação do mesmo sistema.

Na década dos anos 1980, houve a crise econômica mundial que afetou os bancos privados, houve problemas da dívida dos Estados tomadores de empréstimos e foi um período de grandes dificuldades para os Estados da América Latina e do Leste Asiático. Houve grande retração nos empréstimos bancários e a partir de então as empresas multinacionais passariam a investir diretamente em suas subsidiárias. Essa crise, segundo Brenner, foi causada, entre outros fatores, pela eliminação do controles temporários sobre capitais no início de 1974, política adotada pelo governo norte-americano para ajudar os bancos nova-iorquinos e liberar os petrodólares acumulados a partir da crise de 1973 (Brenner, 2003:71).

Os anos de 1980 testemunharam um grande desenvolvimento tecnológico no setor das comunicações, fator que facilitou a interligação imediata dos principais centros financeiros do Globo com o sistema bancário. Essa rápida interligação aumentou a velocidade dos fluxos de capitais, que podiam atuar em vários centros financeiros, quer dos Estados desenvolvidos, quer dos em desenvolvimento, e, também, criou a sociedade conectada em rede. Além do desenvolvimento tecnológico, fatores políticos também influenciaram o novo estágio da globalização econômica. Os governos de Margareth Thatcher (1979-1990), na Grã-Bretanha, e de Ronald Reagan (1981-1989), nos EUA, colocaram em prática políticas liberais, fato que provocou um movimento de desregulamentação econômica de alcance mundial. Esse processo se deu conjuntamente com o final da “terceira onda” de democratização, que tinha se iniciado nos idos de 1974, e que alcançou vários Estados, entre eles o Brasil. Nessa década começou a redução de tarifas de importação pelos Estados que implantaram a economia liberal.

Outro ponto importante em relação à economia internacional foi o início do processo de mudança do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, criado em 1947) para a estrutura da futura Organização do Comércio Mundial (OMC), que começou a funcionar em janeiro de 1995. A OMC define os princípios, normas, procedimentos e práticas do comércio internacional (Gonçalves, 2003:107). Segundo Fishlow<sup>18</sup>, a OMC trouxe benefícios para os Estados em desenvolvimento com as mudanças das regras do comércio internacional; todavia, há controvérsias, principalmente no que tange à política dos subsídios para a agricultura formulada pelos Estados desenvolvidos.

Após a Guerra Fria, a globalização ganhou um novo ímpeto e a internacionalização da produção ganhou vulto. As grandes empresas transnacionais procuraram determinados Estados para investimento na produção industrial. Um exemplo foi o ocorrido com as empresas montadoras de veículos. Os lugares foram estabelecidos estrategicamente, levando em conta o mercado, os custos de produção, principalmente os custos de mão-de-obra.

Na década de 1990, houve um incremento no número de acordos econômicos regionais, que, segundo Gonçalves (*ibidem*:103), “*foi uma estratégia de proteção com relação ao processo de globalização e, principalmente, ao acirramento da concorrência em escala mundial.*” Foram criados a União Européia (UE), o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), a Associação das Nações do Sudeste da Ásia (Asean) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Ressalta-se que a UE não se restringe apenas a uma união econômica, ela atingiu a soberania dos Estados associados; por exemplo, a maioria dos Estados abriu mão de possuir uma moeda nacional e há planos para ser criada uma comunidade de segurança.

Além dos fatores políticos e tecnológicos, outro fator determinante para esse processo da globalização é o de natureza estrutural. De acordo com Gonçalves (1999:31): “[foi] o resultado do processo de acumulação de capital, que ocorreu nos países desenvolvidos. Essa acumulação de capital foi direcionada para a área financeira, o resultado foi um aumento das atividades de bens e serviços.” Os Estados desenvolvidos procuraram naqueles em desenvolvimento a liberação destas atividades para investirem, lucrativamente, o capital não empregado no sistema de produção.

Os Estados em desenvolvimento, para entrarem na nova economia global, tiveram que desregulamentar suas economias, entre outras medidas, como as privatizações de companhias

---

<sup>18</sup> Dado obtido na palestra já referida.

estatais e a desnacionalização do sistema bancário, processo que ocorreu na América do Sul, com exceção do Chile, somente na década de 1990. Essa desregulamentação causou sérios impactos e desequilíbrios nas economias destes Estados. Os governos tiveram que fazer ajustes em suas políticas econômicas, que afetaram o desenvolvimento, como por exemplo, a elevação das taxas de juros e alterações no sistema cambial, medidas que causaram desemprego e estagnação econômica. Esses desequilíbrios trouxeram em seu bojo crises como as vividas pelo México, em 1994, Brasil, em 1995 e 1999, pelos Estados asiáticos, em 1997, Rússia, em 1998, e Argentina, em 2001. Importante observar a postura do FMI durante aquelas crises, tal como salientou Brenner (2003:226):

O FMI estava primordialmente preocupado, como o estivera durante a crise de endividamento da América Latina, em ver se os bancos americanos, europeus e japoneses receberiam na totalidade os seus pagamentos. Agindo como um instrumento de política externa americana, buscou também, explorar essa abertura para compelir as economias da região a liberalizarem o seu funcionamento e abrir-se à penetração estrangeira.

No início dos anos 2000, começou a haver um desequilíbrio na economia mundial, ao contrário do equilíbrio da década anterior. De acordo com Fishlow, já citado, a economia norte-americana, no início do ano 2005, apresentou um déficit em conta corrente equivalente a 5,2% do PIB, e os EUA tornaram-se o maior devedor mundial. Por outro lado, há Estados que possuem grande quantidade de dólares em caixa. A China, por exemplo, tem 600 bilhões de dólares, e os Estados asiáticos emergentes, um trilhão de dólares. Ressalta-se, ainda, que o preço do petróleo, desde o início de 2004, está em curva ascendente, causando um acúmulo de dólares nos Estados produtores e reflexos negativos na economia dos Estados importadores. Portanto, o desequilíbrio continua. Houve desvalorização do dólar, com isso os EUA reduziram as importações da China e do Japão. Este cenário mostra que estão acontecendo alterações na estrutura econômica mundial, com reflexos na taxas de crescimento; por exemplo, desde o começo dos anos 2000 os EUA estão crescendo a taxas de 4% ao ano, a UE 1,5% ao ano, e o Japão em torno de 1% ao ano.

Observa-se, então, que a partir de 1970 a interdependência econômica de todos os Estados aumentou consideravelmente. De acordo com Nye (1997:162): “*Simply put, interdependence means mutual dependence.*” O autor explicou as origens da interdependência econômica, política e militar. Para ele: “*economic interdependence is similar to military interdependence in that it is the stuff of traditional international politics and has a high of*

*social, specially perceptual origin. Economic interdependence involves policy choices about values and costs.*” (ibidem:164). Na interdependência há ganhos relativos e, às vezes, perdas; entretanto, um lado ganha mais que o outro: “*in economic interdependence, states are interested in absolut gains as well as gains relative to other state.*” (idem). Assim, é um jogo de soma variável.

A interdependência causa vulnerabilidades<sup>19</sup> e, também, assimetrias. Alguns Estados em uma relação de interdependência perdem mais que outros. Este fato pode gerar conflitos entre os Estados. É deveras importante prestar atenção à observação de Nye (1997:166): “*Manipulating the asymmetries of interdependence can be a source of power in international politics*”, e conclui que “*Asymmetry is at the heart of the politics of interdependence.*” As crises econômicas pelas quais os Estados em desenvolvimento passaram na década de 90 mostraram as vulnerabilidades e as assimetrias existentes quando na interdependência, incrementada pela globalização.

Nye apresenta o complexo de interdependência, no qual os Estados não são os únicos atores significativos nas relações internacionais, pois há os atores transnacionais atuando dentro e fora do seu Estado de origem. Força, para ele, não é o único instrumento significativo; a manipulação econômica e o controle dos organismos internacionais tornam-se instrumentos importantes nas relações internacionais. Ainda segundo Nye, a segurança deixou de ser o principal objetivo do Estado, o objetivo dominante é o bem-estar. O autor, entretanto, deixou de salientar que todos os atores transnacionais estão vinculados direta ou indiretamente a um Estado<sup>20</sup>, que fornece o arcabouço jurídico e defende seus interesses perante outros Estados; por exemplo, empresas transnacionais localizados em outros Estados, remetem os lucros auferidos ao país-sede, conseqüentemente, o poder econômico do último é ampliado. Também poderia observar que não existe bem-estar sem segurança para defender e proteger aquele bem-estar. Em relação à política dos organismos internacionais, verifica-se que os Estados mais fortes são os que mais pressionam para que seus interesses econômicos e estratégicos não sejam restringidos pelas políticas destas agências.

---

<sup>19</sup> De acordo com Nye (1997:165), “*Vulnerabilities refers to the relative costs of changing the structure of a system of interdependence.*”

<sup>20</sup> Vale a pena lembrar o afastamento do embaixador José Maurício Bustani da direção da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), em 2002, devido à forte pressão do governo Bush.

Por outro lado, vulnerabilidade econômica externa, segundo Gonçalves (1999:36), “significa uma baixa capacidade de resistência das economias nacionais diante das pressões, fatores desestabilizadores ou choques externos.” Para fazer frente a essas vulnerabilidades, os Estados têm praticado políticas macroeconômicas tradicionais que afetam negativamente o desenvolvimento econômico.

A globalização econômica exerce fortes pressões nas políticas dos Estados. Para os que estão em desenvolvimento, existem os ajustes econômicos, por vezes nefastos, para se manterem no processo da globalização. Todavia, há *scholars*, como Francis Fukuyama, que defendem a globalização como sendo um processo para o desenvolvimento regional e mundial. Em uma entrevista<sup>21</sup>, foi-lhe perguntado: como construir uma ordem mundial baseada na soberania dos Estados em um mundo cada vez mais interdependente? Respondeu: “Essa é uma questão complicada. A globalização pode minar o poder do Estado, mas por outro lado, pode ajudar a construí-lo. Polônia e Romênia e outros Estados do Leste Europeu tiveram enorme melhora em governabilidade graças à pressão para entrar na União Européia.” Ainda segundo Fukuyama, Estados com instituições fortes sofrem menos os efeitos da globalização.

Entretanto, a globalização econômica não evita conflitos entre Estados, e é um processo reversível, haja vista o exemplo do ocorrido nos últimos anos do século XIX, como bem explicado por Polanyi. Nye (2002:150), também, concorda, pois:

A globalização vem acompanhada de incerteza difusa. Haverá concorrência permanente entre a complexidade acrescida e a incerteza, por um lado, e por outro o esforço dos governos, dos conglomerados, etc. para abranger e manipular em benefício próprio esses sistemas interconectados e cada vez mais complexos. As freqüentes crises financeiras ou o aumento acentuado de desemprego podem levar a movimentos populares contra a interdependência e ao recuo da globalização econômica.

Verifica-se que os acordos multilaterais e as instituições supranacionais que mais se desenvolveram no processo da globalização a partir dos anos de 1980 foram às relativas à área econômica, por serem os órgãos reguladores do mercado internacional sob a égide da política econômica neoliberal. Os acordos e instituições supranacionais em outras áreas demoram mais para se firmar devido à falta de interesse dos Estados hegemônicos. Como bem sintetizou Strange (2005:14): “*At the heart of the international political economy, there is a vacuum, a*

---

<sup>21</sup> Eduardo Szklarz. E a história continua: para o cientista político Francis Fukuyama, Primeiro Mundo não irá resolver o problema da imigração. **Folha On Line**, São Paulo, 13/11/2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1311200507.htm>. Acesso em 2 de agosto de 2008.

*vacuum not adequately filled by inter-governmental institutions or by a hegemonic power exercising leadership in the common interest.”*

Observa-se, ainda, que os Estados desenvolvidos sempre buscam maior assimetria; por exemplo, fornecem altas taxas de subsídios aos seus agricultores e colocam barreiras fitossanitárias para bloquearem as importações de produtos agrícolas mais baratos provenientes dos Estados em desenvolvimento. Assim sendo, a globalização influi nas políticas econômicas do Estado; por sua vez, seus efeitos influenciam as diretrizes políticas do Estado principalmente devido à interdependência, que reflete e exerce pressão sobre a soberania, limitando a margem de manobra decisória quanto à política de segurança.

### **1. 5 - A segurança internacional no pós-Guerra Fria**

Durante o período da Guerra Fria, o sistema internacional estava alicerçado na bipolaridade e sob o poder hegemônico das duas superpotências, URSS e EUA. Assim sendo, os estudos da área de segurança internacional estiveram focalizados na supremacia dos Estados hegemônicos e sua racionalidade, e na política estratégico-militar.

Com o fim da Guerra Fria, a “ameaça” comunista deixou de existir; em consequência, tanto os EUA, como a Federação Russa deixaram de dar apoio econômico e militar aos Estados que estavam em suas áreas de influência. Assim, Somália, Sudão, Serra Leoa, Haiti e Camboja, sem o apoio econômico e militar tornaram-se fragilizados, houve ruptura institucional e o início dos conflitos internos que resultaram em guerras civis, muitas vezes com genocídio. Por outro lado, Estados que durante a Guerra Fria foram obrigados, sob regime ditatorial, a ter coesão social e política, se desintegraram, como é o caso Iugoslávia, dando origem aos conflitos dos Balcãs.

Desta forma, críticas a teorias das Relações Internacionais surgiram no pós-Guerra Fria, pois elas não previram, nem explicaram, o seu abrupto fim e não explicaram o aumento no número dos conflitos em vários Estados, principalmente na África e nos Balcãs. Esses conflitos internos tiveram como primeira explicação as questões étnicas, religiosas e culturais.

Ainda em relação ao fim da bipolaridade, novas ameaças foram colocadas na área da segurança internacional, como a economia, meio ambiente, narcotráfico, imigração em massa e o terrorismo.

Com a nova ordem internacional surgiu uma nova agenda relativa aos estudos e pesquisas sobre a segurança internacional. Em consequência, foram apresentadas, por alguns *scholars*, novas conceituações e novas linhas de pesquisas sobre este assunto. A seguir, serão apresentadas algumas considerações relevantes, que indicam novos rumos para os estudos e pesquisas sobre a segurança internacional.

Para Haftendorn<sup>22</sup> os conceitos de segurança hobbesiano, fundamentado no conflito entre Estados e na anarquia internacional; o kantiano, alicerçado em uma federação internacional de Estados, todos eles sujeitos às leis internacionais que delimitariam a soberania do Estado; e o de Grotius, estruturado no pensamento de que os Estados soberanos em suas relações deveriam aceitar regras comuns criadas pelos próprios Estados, não fornecem um paradigma adequado para a teoria da segurança internacional, nem explicam as mudanças que estão ocorrendo na área de segurança, em muitas regiões do Globo. Para esse desafio, novas hipóteses de trabalho foram sugeridas. Entre as questões levantadas pela autora, uma das mais relevantes: *“what is the relationship between military threats and other – economic, ecologic, internal – challenges; under which conditions will one gain prominence over the others.”* (Haftendorn, 1991:13). A autora verificou a necessidade da definição de uma normatização da segurança internacional em nível global, além de apresentar novas ameaças, não militares que poderiam alcançar os Estados. Para a autora, o Estado continua, ainda, sendo o principal ator na área de segurança internacional.

Foi também no contexto dos novos estudos e pesquisas para a área de segurança internacional que surgiram os trabalhos de Buzan *et al.* (1998 e 2003). Esses trabalhos foram de encontro ao pensamento tradicionalista, que tinha como foco a centralidade do Estado e o poder militar. Entretanto, o Estado continua sendo o objeto principal da segurança. Segundo os autores: *“we want to construct a more radical view of security studies by exploring threats to referent objects, and the securitization of those threats, that are nonmilitary as well as military.”* (*ibidem*, 1998:4).

O trabalho *Security, a new framework for analysis* (1998) apresenta, para a área de segurança internacional, uma nova teoria que incorporou em seu constructo, além dos setores militar e político, os setores econômico, social e o do meio ambiente; ressalta-se que esses novos setores serão relevantes somente se tiverem relação direta com o emprego da força e da

---

<sup>22</sup> A Professora Helga Haftendorn foi presidente da Associação dos Estudos Internacionais no biênio 1991-1993.

guerra; se deixar de haver a relação direta, há a perda do objeto maior, que é a segurança em si mesma. Além do mais, todos os setores são iguais em relação às ameaças, e as diferentes ameaças mobilizam diferentes ações que serão tomadas pelos setores. Os setores não precisam ser militarizados para se tornarem objetos de segurança. Assim sendo, essa nova conceituação apresenta para a segurança internacional ameaças militares e não militares, transcendendo e incorporando o pensamento tradicionalista realista. Para os autores, os diferentes setores contêm objetos de referência<sup>23</sup> que são analisados em diferentes níveis de análise tais como: sistemas internacionais, subsistemas internacionais, unidades, subunidades e indivíduos, apresentando, assim, nesses níveis, as naturezas das ameaças existentes. Desta maneira, os autores deixaram claro que a segurança não está focalizada apenas na ameaça individual, pois:

Size or scale seems to be one crucial variable in determining what constitutes a successful referent object of security. At the micro end of the spectrum, individuals or small groups can seldom establish a wider security legitimacy in their own right. They may speak about security to and of themselves, but few will listen. At the system end of the scale, problems also exist in establishing security legitimacy. (Buzan *et al.*, 1998:36)

Outro conceito fundamental apresentado pelos autores foi o da securitização. Para eles: *“‘security’ is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politization.”* (*ibidem*:23). Politização, nesse contexto, se refere à decisão do ator governamental quanto à existência de ameaças em relação à sobrevivência e que requerem a tomada de decisões e de medidas de emergência e ações que estão fora da rotina e procedimento normais; cria-se, desta maneira, um estado excepcional, saindo das políticas públicas e passando a haver a mobilização de toda capacidade do Estado para fazer frente à ameaça existente. Portanto, a ameaça, vista pelo ator da decisão, ficou securitizada. Na formulação dos autores: *“thus, the exact definition and criteria of securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects.”* (*ibidem*:25). Para a securitização (podemos entender como estado

---

<sup>23</sup> “Referent Objects: Things that are seen to be existentially threatened and that have a legitimate claim to survival.” (Buzan *et al.*, 1998:36).

de segurança) ter sucesso, deve haver uma real ameaça, uma ação emergencial e a aceitação, por uma significativa parte da população, de perigo iminente.<sup>24</sup>

No setor militar, o objeto referente é o Estado; no setor político, é a soberania do Estado e, em algumas vezes, a ideologia do Estado (representada, em um determinado período de tempo, pelo governo); no setor econômico, são fatores que poderiam modificar as regras, e normas das instituições econômicas do Estado, por exemplo: a globalização afetou as normas econômicas de vários Estados, que possuíam uma economia centralizada e estatal; no setor social, são as identidades coletivas que funcionam independentemente do Estado, nesse caso coesão social e religião; no setor do meio ambiente, um dos objetos seria a poluição ou contaminação de rios que pertencem a mais de um Estado. Porém, são de difícil determinação, como, por exemplo, a crise das “papeleras”, entre Argentina e Uruguai, pois, para a Argentina, as indústrias de papel no Uruguai são fontes de poluição.

Com os novos setores incorporados, os autores assim definem segurança: “*security is a generic term that has a distinct meaning, but varies in form. Security means survival in the face of existential threats, but what constitutes an existential threat is not the same across different sectors.*” (ibidem:27).

Em *Regions and powers – the structure of international security* (2003), Buzan e Waever desenvolveram novos conceitos sobre a estrutura da segurança internacional. Após o fim da Guerra Fria e da bipolaridade, três correntes surgiram para explicar a área da segurança internacional. Em primeiro lugar, há a corrente neo-realista, cujo foco está centralizado no Estado e na força militar e segue a lógica do equilíbrio de poder entre os Estados. Em segundo lugar, vem a tendência globalista, cujo foco está centralizado no sistema internacional: o Estado é um ator, porém não controla o sistema. Nessa tendência estão os liberais e os marxistas; o que os diferencia são as perspectivas normativas de acordo com a ideologia. Finalmente, há a corrente regionalista, em que a nova estrutura internacional, surgida no pós-Guerra Fria, abriu espaço para a regionalização dos estudos da área da segurança internacional. Com o final da bipolaridade, as duas potências deixaram de influenciar diretamente a segurança das regiões do Globo, já que durante a Guerra Fria elas exerciam influência direta em suas respectivas áreas de

---

<sup>24</sup> O governo Bush securitizou (colocou os EUA em estado de segurança) a ameaça do terror, após o 11 de setembro de 2001. Usando desta prerrogativa, o Afeganistão foi invadido e até hoje está ocupado pelas Tropas da OTAN.

interesse. Assim sendo, os autores apresentam a teoria dos complexos de segurança regional. Para eles, os complexos de segurança regional já existiam desde o início da Guerra Fria, enquanto outros foram formados pela descolonização, ocorrida após os anos de 1950, e o conseqüente surgimento de novos Estados.

Foram Estados formados de acordo com o sistema eurocêntrico de soberania e autodeterminação. No período da Guerra Fria, com a formação dos novos Estados: *“both superpowers quite quickly came to see that the third world was an important arena for their military and ideological rivalry.”* (Buzan e Waever, 2003:16). Dessa maneira, influenciaram nas políticas de segurança em suas respectivas áreas de influência estratégica. Os autores sugerem, também, que a corrente regionalista é abrangente e abarca conceitos aplicados pelos neo-realistas e pelos globalistas. E concluem que o foco está centralizado na territorialidade do complexo regional, nos problemas comuns que podem afetar a segurança da região; e que os complexos de segurança regional são os principais componentes da segurança internacional.

Complexos de segurança regional são: *“a set of units whose major processes of securitization, desecurization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another.”* (ibidem:49). Verifica-se, portanto, que o conceito de securitização é primordial para o estudo dos complexos regionais de segurança, da mesma forma que a desecuritização, que ocorre quando a questão deixa de ser de “sobrevivência” e volta ao espaço das políticas públicas. As regiões são estabelecidas como sendo um nível de análise e não apenas um conjunto de Estados; também deve existir interdependência em relação aos objetos de segurança. A teoria dos complexos de segurança regional resgataria a geografia como sendo uma área importante para os estudos de segurança: *“RSCT (Regional Security Complex Theory) is a theory of security in which geographical variables are central.”* (ibidem:70).

Ainda de acordo com os autores, a distribuição do poder na estrutura da segurança internacional no sistema internacional após a Guerra Fria ficou sendo: uma superpotência (EUA), que possui uma força militar e capacidade político-econômica com alcance global; quatro grandes potências (China, Japão, Rússia e União Européia) e os complexos regionais de segurança, que por sua vez, no seu interior, apresentam, também, distribuição de poder. O caso da União Européia é de difícil análise em relação ao poder, devido às diferenças existentes em relação à segurança entre os Estados a ela pertencentes, pois as normas de securitização e

desecuritização não são compartilhadas nem política, nem juridicamente, como se observou na segunda Guerra do Golfo, em 2003, quando houve divisão entre os grandes da União Européia – Alemanha e França, de um lado, e o Reino Unido, do outro.

Os autores explicitam, ainda, que o modo de formação dos Estados soberanos é de suma importância para se entender e interpretar os complexos de segurança regional. Há os Estados fortes e fracos, classificação não em termos de poder, mas no sentido da não existência da coesão social, nações e etnias diferentes no mesmo território; e da fraqueza das instituições do Estado. Esses parâmetros afetam diretamente a soberania do Estado. Também utilizaram a conceituação de Estados modernos, pós-modernos e pré-modernos. Os Estados modernos são os do tipo europeu-westphaliano clássico, cuja territorialidade é o foco central de suas atenções em relação à segurança nacional. Os Estados pós-modernos são pluralistas, abertos à influência cultural, possuem economias abertas, e fazem interações com outras sociedades. Os Estados pré-modernos apresentam baixa coesão social, sociedade civil inoperante e instituições estatais fracas; em relação à área da segurança, os maiores problemas estão relacionados com a segurança interna.

Para a formação dos complexos de segurança regional é importante a proximidade geográfica dos Estados a eles pertencentes, e os setores que influenciam na formação são o militar, o político, o social e o do meio ambiente. O setor econômico é de difícil análise, haja vista a complexidade da economia global. Portanto, para haver a formação dos complexos de segurança regional é importante que os setores se interliguem. Dessa maneira, a premissa básica para a formação dos complexos é que: *“Regional security complex is an analytical concept defined and applied for us, but these regions (RSCs) are socially constructed in the sense that they are contingent on the security practice of the actors.”* (ibidem:48). Em suma, os entendimentos sobre segurança são similares entre os Estados pertencentes ao complexo de segurança.

Os complexos de segurança regional sofrem, também, influência direta da superpotência e das grandes potências. Como resultado, há o desbalanceamento entre os Estados participantes daquele complexo; pois: *“for the global powers, the regional level is crucial in shaping both the options for, and consequences of, projecting their influences and rivalries into the rest of the system, the regional level matters most for the states within it, but also substantially for the global powers.”* (ibidem:47).

Quando se estuda um complexo de segurança regional, quatro são os níveis de análise que devem ser levados em consideração: em primeiro lugar, o nível doméstico, em que são analisadas as vulnerabilidades internas, principalmente em relação às fraquezas das instituições do Estado e sua coesão social; em segundo lugar, a relação existente entre os Estados do complexo de segurança regional; em terceiro, a interação da região com outras regiões vizinhas, pois podem surgir interposições das regiões, fato que altera o equilíbrio do complexo; finalmente, o papel representado pelas potências globais na região, fator que altera seu equilíbrio.

Uma das conseqüências do fortalecimento dos complexos de segurança regional foi o surgimento da segurança comunitária, que pode ser criada no interior de um complexo quando alguns Estados se propõem a estabelecer parâmetros comuns à sua segurança e pressupõem desafios e vulnerabilidades compartilhadas; sua formação é uma decisão política, tomada pelos atores políticos dos Estados, como exemplificado por Buzan e Waever: *“the Southern Cone in South America is close to creating a security community based on securitising primary an external economist threat, and from this deriving the necessity of regional pacification.”* (ibidem:57). Outro exemplo é a segurança comunitária da UE, que ganhou ímpeto devido ao fim da Guerra Fria, porém de difícil análise, em virtude da influência da OTAN, sob liderança dos EUA, nos assuntos de segurança da Europa<sup>25</sup>. Lembra-se que atualmente a atuação da OTAN não está mais circunscrita à Europa, pois há tropas no Afeganistão.

Verifica-se, portanto, que os estudos partem do nível regional para o internacional, diferentemente da teoria globalista, que parte do nível internacional para o regional, e não levam em consideração os problemas que ocorrem no nível local. A natureza das ameaças é importante e, na maioria das vezes, ocorre em nível regional: *“a securitisation-based theory will accept that the security agenda is about different things in different regions: the actors differ, as does the relative importance of different sectors, it avoids prejudices about how people ‘should’ react”.* (ibidem:86).

Verifica-se que a partir do fim da Guerra Fria, houve a recuperação e fortalecimento dos conceitos sobre os complexos de segurança regional. Dessa maneira, estudos analíticos sobre a área de segurança ficaram mais fortalecidos em nível local, pois as regiões podem ser sede e

---

<sup>25</sup> Atualmente, 26 Estados fazem parte da OTAN, sendo que alguns deles pertenceram ao Pacto de Varsóvia, como Lituânia, Bulgária, Romênia e Polônia.

origem de importantes conflitos. Um dos resultados imediatos foi o aparecimento de preceitos sobre segurança comunitária: Estados da região podem securitizar as ameaças advindas de outros complexos de segurança regional ou até mesmo das grandes potências. Ressalta-se, ainda, que na elaboração da Política de Defesa Nacional (2005) foram empregados conceitos formulados por Buzan, como será analisado quando de seu estudo.

Verificou-se, também, que, durante a Guerra Fria, os conceitos sobre segurança estavam circunscritos às potências hegemônicas. Entretanto, a maioria dos conflitos ocorridos durante o período aconteceu na periferia do sistema internacional. Houve conflitos internos e entre Estados no Terceiro Mundo. Foi nesse contexto que Mohammed Ayoob (1995) e Amitav Acharya (1997) procuraram demonstrar a importância do Terceiro Mundo nos estudos da área de segurança internacional. Para eles, o fim das rivalidades entre o Leste e Oeste trouxe novos caminhos para a compreensão dos problemas de segurança existentes nos Estados do Terceiro Mundo, abrindo novas perspectivas para a elaboração de conceitos que auxiliarão nos estudos da segurança internacional.

Outro tópico que continua sendo importante para a área da segurança internacional no pós-Guerra Fria é a questão da proliferação ou não-proliferação do armamento nuclear<sup>26</sup>, como foi recentemente observado na crise Coreia do Norte-EUA e na atual crise entre EUA-Irã-Israel.

A não-proliferação nuclear sempre foi uma diretiva da política de segurança nacional norte-americana. Desde o desenvolvimento da tecnologia nuclear, os EUA sempre procuraram controlar sua proliferação e, ainda, condenar todos os Estados que procuram adquirir tecnologia nuclear. É o caso da política norte-americana contra o Irã e a Coreia do Norte<sup>27</sup>. Lembremos que, em 1968, foi proposto o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), cujo propósito era, também, o desarmamento e o direito ao uso pacífico da tecnologia nuclear. Atualmente, 189 Estados já ratificaram o TNP<sup>28</sup>, e dentre os signatários do Tratado há enormes diferenças, pois o próprio TNP permite que cinco Estados possuam armamento nuclear: China (assinou em

---

<sup>26</sup> Sobre a proliferação ou não-proliferação do armamento ver, **The spread of nuclear weapons: a debate**. Aqui, os autores Sagan e Waltz (1995) debatem a questão do armamento nuclear: Waltz é a favor de que os Estados devem prover a sua segurança, inclusive com o desenvolvimento do armamento nuclear; enquanto Sagan é contra a proliferação do armamento nuclear, devido ao não-controle do emprego pelos Estados fracos e/ou não-democráticos.

<sup>27</sup> Ressalte-se que a Coreia do Norte está desmantelando seu programa nuclear após acordo concluído em 2007, com EUA, China Rússia, Japão e Coreia do Sul.

<sup>28</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/nuclear\\_non\\_proliferation\\_treaty](http://en.wikipedia.org/wiki/nuclear_non_proliferation_treaty). Acesso em 21 de novembro de 2005.

1992), EUA (1968), França (1992), Reino Unido (1968), Rússia (URSS, 1968), todos membros do Conselho de Segurança da ONU; desta forma, há os detentores e os não detentores do armamento nuclear, conhecidos como os *have* e os *have not*. Apesar da condenação pelos Estados detentores de armamento nuclear, há Estados que estão desenvolvendo pesquisas e tecnologias para conseguir tal armamento. Uma das explicações é que há Estados que buscam prestígio e poder nas relações internacionais, enquanto outros buscam a estratégia da *deterrence* para suas seguranças, como são os casos de Índia, Israel e Paquistão.

Verifica-se, também, que há Estados que renunciaram ao direito de possuir o armamento nuclear, como é o caso da África do Sul, da Argentina e do Brasil (que assinou o TNP, em 1997). Por outro lado, há zonas em que não há armamento nuclear, como é o caso da América do Sul e do Atlântico Sul. Entretanto durante a Guerra da Malvinas (1982), a Marinha do Reino Unido contou com armamento nuclear a bordo de suas belonaves no Teatro de Operações<sup>29</sup>.

A desnuclearização total é utópica, pois os Estados detentores da tecnologia e da capacidade nuclear não renunciarão jamais a tal poder. Entretanto, são Estados com forte poder militar, que não sofrem sanções político-econômicas. Além do mais, o TNP legalizou a situação dos cinco membros do Conselho de Segurança da ONU, pois o Tratado aceita o armamento nuclear dos Estados que realizaram testes antes de 1967.

Sobre o perigo de organizações terroristas obterem artefatos nucleares, sempre presente em pronunciamentos norte-americanos, Hans Blix (2005)<sup>30</sup> considera quase que impossível tal possibilidade, pois o mercado negro tem sido altamente monitorado e as organizações não têm infra-estrutura, nem tecnologia para tal empreitada. Todavia, segundo Blix, há o perigo das “*dirty bombs*”, que podem ser detonadas por meios convencionais e poderão conter material radioativo. Não é arma de destruição em massa, porém, é uma arma que pode atingir e causar sérios danos e paralisar, por exemplo, uma grande cidade.

O problema da proliferação do armamento nuclear está longe de uma solução e continuará na agenda das potências hegemônicas, que envidarão todos os esforços para a sua não-proliferação, pois o poder nuclear seria diluído entre outros Estados que, porventura, detivessem o armamento nuclear e, segundo elas, a segurança internacional se tornaria mais

---

<sup>29</sup> Teatro de Operações: parte do teatro de Guerra necessária à condução de operações militares de grande vulto para o cumprimento de determinada missão e para o conseqüente apoio logístico.

<sup>30</sup> Foi Chairman da Comissão Internacional sobre Armas de Destruição em Massa.

vulnerável. Assim sendo, esse importante tópico continuará a exercer forte influência na área de estudos das relações e da segurança internacionais.

Outra matéria que entrou na pauta da área de segurança internacional foi o terrorismo, em decorrência do ataque de 11 de setembro de 2001. Na agenda da política de segurança dos EUA, o combate ao terrorismo tornou-se o tópico mais importante e o securitizaram. Assim, a política externa norte-americana faz esforços para que todos os Estados do Globo dêem a máxima importância a esta ameaça. A justificativa norte-americana para a guerra do Afeganistão foi o terrorismo e, quando da Segunda Guerra do Golfo, uma das justificativas foi que o governo de Sadam Hussein tinha contatos com a rede terrorista Al Qaeda, o que também jamais se comprovou. Entretanto, estudiosos sobre o assunto já tinham alertado sobre o surgimento de um novo tipo de terrorismo, sob os reflexos da nova ordem internacional.<sup>31</sup>

Relembra-se, ainda, que o terrorismo esteve presente na sociedade dos homens desde priscas eras e que seu *modus operandi* se transforma em decorrência da evolução da humanidade. Além do mais, o terror sempre procurará subterfúgios e justificações religiosas, políticas e étnicas para seus atos; assim sendo, sempre terá defensores e adeptos.

Finalmente, outro tema que os EUA inseriram na agenda da segurança internacional foi a ameaça advinda dos “Estados falidos”, como explicou Gourevitch (2004:255):

By the end of the 1990s, discussion of failed states was so entrenched that this new phenomenon was held responsible for just about every threat to international peace and security that existed: civil war, mass migration, ethnic conflict, environmental degradation, drug smuggling, arms trafficking and terrorism. The general consensus on the problem was matched by similar agreement on the solution: intervention.

Com o ataque terrorista aos EUA, a ameaça dos “Estados falidos” ganhou substancial importância, como se verifica na *National Security Strategy* (2002)<sup>32</sup>:

For most of twentieth century, the world was divided by a great struggle of ideas: destructive totalitarian visions versus freedom and equality. That great struggle is over. America is now threatened less by conquering states than we are by *failing ones*. We are menaced less by the fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. (grifo meu)

Desta forma, os EUA passaram a justificar possíveis intervenções nos Estados que, porventura, representem ameaças reais ou supostas. Todavia, relembra-se que esses mesmos

---

<sup>31</sup> Entre eles Walter Laqueur. Os trabalhos de Laqueur (1996,1998) compararam a ação dos grupos terroristas do início e do fim do século XX.

<sup>32</sup> Fonte: *National Security Strategy of the United States* (2002). Em: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss> . Acesso em 24 de junho de 2008.

“Estados falidos” estiveram sob coerção e influência direta das potências hegemônicas na Guerra Fria. Além do mais, naquele período os “Estados falidos” serviram aos interesses geopolíticos e estratégicos de EUA e URSS. O interesse dos EUA, no pós-Guerra Fria, é o liberalismo econômico-comercial e suprimento de petróleo.

O problema dos “Estados falidos” está centrado em suas origens, pois foram criados artificialmente, seguindo os mapas do imperialismo do final do século XIX, não levando em conta os aspectos étnicos, religiosos e culturais. Gourevitch (2004:255) explicou, com maestria, esse “novo conceito”: *“The new concept of ‘failed states’ seemed to sum up in one pithy phrase the dark side of the new world order, while simultaneously providing a new sense of purpose to those seeking direction in the rudderless, unipolar global scene.”*

Esses novos rumos para os estudos e pesquisas sobre a segurança internacional mostram que uma normatização é difícil de ser alcançada. Além do mais, ressalta-se que é de suma importância o entendimento de que, na maioria das vezes, novos rumos e conceitos apresentados servem aos interesses das potências hegemônicas do sistema internacional para “explicar” o inexplicável de suas ações, militares ou não, frente a outros Estados.

## **1. 6 - Breve síntese**

Verificou-se que, no último século, o sistema internacional vivenciou três ordens internacionais. A primeira, após a Grande Guerra, a seguinte após a Segunda Guerra Mundial e, a terceira, quando do término da Guerra Fria. As duas primeiras ordens foram resultado de conflitos armados, enquanto a última se deveu ao colapso político e econômico de uma então superpotência hegemônica e nuclear (URSS). A diferença entre as ordens internacionais está na ausência de antigos atores, e na presença de novos atores internacionais<sup>33</sup>, que alteraram o *status quo* e forneceram novas regras para as políticas das relações internacionais. Ressalta-se que o sistema internacional também foi influenciado pela inclusão de novos Estados, que foram fundados após a *débâcle* da política colonial que vigia na primeira metade do século XX. Constatou-se que, a partir da Segunda Guerra Mundial, houve um aumento no número dos

---

<sup>33</sup> São os Estados que adquiriram as diferentes formas de poder (político, militar, tecnológico e econômico) e passam a exercê-los no sistema internacional, ou num organismo internacional, como por exemplo, o Conselho de Segurança da ONU. Antigos atores são os Estados que perderam o poder de influenciar o sistema internacional, ou um organismo internacional que perdeu sua legitimidade, frente ao sistema internacional, por exemplo, a Liga das Nações.

organismos internacionais, que, sob a liderança norte-americana, procurou definir o comportamento dos Estados perante o sistema internacional, principalmente na área da economia e da não-proliferação nuclear. Assim sendo, as ordens internacionais exercem grande influência na segurança internacional, e, conseqüentemente, em seus conceitos e no seu arcabouço teórico, pois a segurança internacional não é predeterminada e sofre a ação do momento histórico. As diferentes ordens internacionais também se refletem nas políticas externas e internas do Estado, inclusive nas políticas de segurança, que por sua vez, refletem-se na segurança internacional.

O século XX teve um desenvolvimento tecnológico sem precedentes na história. Esse desenvolvimento fez com que aquele período vivenciasse várias RAM. As novas RAM afetaram diretamente a condução da guerra, quer em termos político-estratégicos, quer em termos táticos. Assim sendo, a RAM refletiu, também, na área de estudos sobre segurança internacional. Em conseqüência, novos conceitos foram desenvolvidos, como no caso do advento da arma nuclear e sua influência na estratégia político-militar e no novo *modus faciendi* da guerra após a primeira Guerra do Golfo.

Outra mudança ocorrida no século XX foi a visão das sociedades sobre a guerra. A visão legítima do início do século deu lugar à visão ilegítima, já no fim da primeira metade do século. Conseqüentemente, a segurança internacional refletiu essa nova visão da guerra. A segurança do Estado único deu lugar à segurança coletiva, que, teoricamente, deveria ser gerenciada pela ONU. Por outro lado, houve um incremento no número dos conflitos na área do Terceiro Mundo, quer internos, quer entre Estados.

A globalização econômica após a Guerra Fria ganhou novo ímpeto com a liberalização dos mercados, fato que veio a afetar a economia internacional e a economia doméstica dos Estados, quer dos desenvolvidos, quer dos do Terceiro Mundo. A globalização econômica aumentou a interdependência e, por vezes, a cooperação entre os Estados, influenciando, por sua vez, a segurança internacional. Todavia, a globalização não elimina o surgimento de novos conflitos.

À vista do exposto, verifica-se que os conceitos sobre a segurança internacional modificam-se através o tempo e continuam sofrendo influência do momento histórico e da *Realpolitik*. Devido a essa percepção de mudanças, vários *scholars*, entre eles Buzan, agregaram novos setores na área da segurança, como por exemplo, a economia, o meio

ambiente e a esfera social. O problema que surge pela inclusão de novos setores é a determinação e a delimitação de suas fronteiras. Devido a mudanças nas relações internacionais, torna-se necessária a precaução com novos conceitos formulados, pois, às vezes, são enviesados e tentam explicar e justificar as ações dos Estados hegemônicos.

Verifica-se, ainda, que o principal ator do sistema internacional continua sendo o Estado soberano. A soberania do Estado, que remonta ao Tratado de Westphalia, foi, e ainda é, a justificativa da guerra, pois o Estado soberano detém o direito à coerção e o poder político sobre a área militar. Foi a soberania que deu origem ao dilema de segurança, pois os Estados não têm o controle externo. Todavia, a soberania está sofrendo um processo de transformação, principalmente nos Estados em desenvolvimento, em virtude da globalização econômica, pois o poder do Estado, para a definição de sua política econômica, foi diminuindo na presença das companhias transnacionais, reformulação na produção capitalista e fluxo livre do capital volátil. O mercado livre, por outro lado, não provê ao Estado a segurança, a estabilidade monetária e os diplomas legais para definir a legalidade no procedimento das políticas do Estado. Por paradoxal que pareça, o comportamento do mercado livre requer um forte Estado que continue a exercer o poder político, legitimado pelas suas instituições e pelo poder coercitivo, e que tenha o consentimento da população.

Sem ilusões, sempre haverá antagonismos no papel do Estado frente ao mercado livre; pois, à luz da história, verifica-se que a interdependência econômica e o mercado livre não reduzem os conflitos existentes entre os Estados, principalmente no atual sistema internacional, que está, ainda, fundamentado na soberania e no desequilíbrio do poder entre eles. Em decorrência, a área da segurança internacional continuará tendo um relevante papel nas relações internacionais. É a simples questão da segurança.

## Capítulo 2 - A Influência dos Estados Unidos na América Latina. Da Doutrina Monroe ao narcotráfico

Os EUA, desde a Doutrina Monroe (1823), passaram paulatinamente a exercer sua hegemonia sobre a América Latina. As políticas norte-americanas para a América Latina<sup>34</sup> e seus desdobramentos influenciaram fortemente as políticas adotadas pelos Estados latino-americanos e seu rumo em relação às áreas externa, econômica, de segurança, militar, social e cultural. Dessa forma, antes do estudo e análise das políticas de segurança nacional adotadas pelo Estado brasileiro, é imperioso verificar as políticas adotadas pelos EUA e sua influência na América Latina.

De acordo com Smith (1996) as relações EUA-América Latina podem ser divididas em três períodos: o Imperialista (1790-1930), o da Guerra Fria (1945-1990) e o do pós-Guerra Fria. Verifica-se, também, que após o atentado terrorista do 11 de setembro, as políticas externa e de segurança nacional dos EUA sofreram mudanças significativas, fator que reorientou suas relações políticas com os Estados latino-americanos.

No início do período imperialista, os EUA tiveram como objetivo nacional a consolidação da nação norte-americana, a expansão territorial e a definição de suas fronteiras por meio de aquisições territoriais e conquistas militares. Em 1823, com a Doutrina Monroe, lançaram a pedra fundamental da hegemonia norte-americana sobre o continente. O principal objetivo da Doutrina Monroe foi coibir a influência das potências européias no Continente Americano, em virtude do processo da independência e da formação de novos Estados ocorridos no primeiro quartel do século XIX nas colônias ibéricas da América do Sul, e “defender” os territórios das Américas. Com a formação de vários Estados sul-americanos, o ideal de Simon Bolívar em construir um único Estado de língua espanhola, na região sul-americana, deixou de ser concretizado. Segundo Smith (1996:20), a Doutrina Monroe: “*also oppose political alliances between newly independent nations of Spanish America and European powers.*” Apesar da Doutrina Monroe e da iniciante hegemonia da política norte-americana, a França, o Reino Unido e, posteriormente, a Alemanha, exerceram forte influência econômica, cultural e militar,

---

<sup>34</sup> A América Latina está dividida geograficamente em América Central e Caribe, e América do Sul. Em razão da proximidade da América Central e Caribe com os EUA, observa-se que as políticas norte-americanas para aquelas regiões foram parcialmente diferentes das praticadas para a América do Sul, principalmente em relação às políticas coercitivas e à interferência direta de forças armadas.

mormente na Argentina, Brasil, Chile e nos Estados do Caribe. O Reino Unido manteve sua hegemonia econômica sobre a América Latina até o início do século XX, quando cedeu seu lugar aos EUA.

A partir do final do século XIX, os EUA, já consolidados territorialmente e como uma potência industrial, iniciaram o processo de aproximação com os Estados do continente, para fortalecer os laços políticos e econômicos. Assim sendo, sediaram em Washington (1889) a Primeira Conferência Internacional Americana. A partir de então, foram realizadas mais cinco conferências: México (1901), Rio de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago (1923) e Havana (1928). O propósito dessas conferências, segundo Franchini Neto (2005:132), era manter a paz, integração econômica, relacionamento diplomático, e regras de arbitragem sobre as fronteiras em litígio e ainda não definidas entre os Estados da América Latina. Entretanto, mesmo com a política de integração pan-americana, e por paradoxal que seja, no período de 1889-1933, os EUA realizaram mais de 30 intervenções militares na região caribenha para defender seus interesses políticos e econômicos, manter a ordem e a lei (Smith, 1996:52). Foi a política do *big stick*.

Observa-se, também, que até a Grande Guerra os EUA praticaram uma política isolacionista somente em relação às potências européias. Nas Américas e na Bacia do Pacífico praticaram uma política hegemônica para defender seus interesses estratégicos e econômicos, como, por exemplo, forçaram a criação do Estado panamenho para a construção do Canal do Panamá<sup>35</sup> (1907-1913), visando a facilitar a navegação entre o Atlântico e o Pacífico.

Logo após a Grande Guerra, os EUA passaram a difundir entre os Estados latino-americanos a ideologia e os valores do regime democrático, pilar da Doutrina Wilson, segundo a qual, o melhor regime político seria o democrático, pois haveria uma diminuição no número de conflitos armados entre os Estados que adotam esse regime. A tentativa falhou, pois os Estados latino-americanos tinham instituições fracas e suas políticas eram definidas por oligarquias e elites retrógradas, remanescentes ainda do período colonial.

Com o fracasso da Doutrina Wilson, os EUA, para continuarem a exercer suas políticas hegemônicas na região, estabeleceram vínculos políticos com as oligarquias nem sempre interessadas no desenvolvimento de seus Estados e, sim, nos seus próprios interesses. Smith (1996:63) sintetizou bem este pensamento:

---

<sup>35</sup> O Canal do Panamá esteve sob administração e controle norte-americano até 31 de dezembro de 1999.

While Woodrow Wilson and his cohorts espoused the universal applicability of democracy, policymakers in Washington – and U.S. citizens in general – had severe reservations about the political suitability, capability, and desirability of Latin American peoples. As a result of history, religion, and race many Americans believed, Latin America was incapable of sustaining true democracy. Rather than waste time and effort on illusory hopes, analysts commonly argued it made more sense to concentrate on law and order. The goal of stability thus came to replace the ideal of democracy. And if stability required an iron hand, that was neither the fault nor the responsibility of the United States.

Como já visto, quando do término da Grande Guerra, os EUA se firmaram como um grande poder mundial. Entretanto, após a não ratificação do Tratado de Versalhes pelo Congresso norte-americano (1920), e a conseqüente não adesão à Liga das Nações, o país se isolou do cenário do pós-guerra e dos óbices políticos da Europa. Todavia, novamente, não se isolaram em relação à América Latina.

No início dos anos de 1930, conflitos e crises eram avistados nos horizontes da Europa Ocidental, com a subida ao poder de Adolf Hitler, na Alemanha, em 1933, e da Ásia, com a política imperialista militar do Japão. Foi nesse cenário internacional que se realizou a VII Conferência Internacional Americana, em Montevideú, ainda em 1933. Nela os EUA aderiram ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos dos outros Estados, “considerando” assim, a soberania dos Estados latino-americanos. Na mesma oportunidade, foi colocada em prática a política da boa vizinhança pelo presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt (1933-1945). A estratégia norte-americana foi a de consolidar a paz e prover a segurança coletiva no continente americano. Nos anos seguintes houve consultas entre os Estados do continente, destacando-se a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz, em Buenos Aires, em 1936, e a VIII Conferência Internacional Americana, em Lima, em 1938, quando foram traçadas estratégias para a guerra que se avizinhava a passos largos; e nessa conferência foi aprovada a declaração de princípios sobre a solidariedade continental.

O período de 1930-1945 pode ser considerado como o de maior cooperação entre os EUA e os Estados latino-americanos. Durante aqueles anos, a América Latina tinha um papel político-estratégico e militar que servia aos interesses geopolíticos norte-americanos. A região era rica em matérias-primas e poderia fornecê-las para o esforço de guerra. De acordo com Rouquié (1984:156): “*no plano econômico, os Estados Unidos pedem a seus aliados continentais que participem do esforço de guerra aceitando que os preços das mercadorias estratégicas sejam fixados unilateralmente e que suas exportações sejam pagas em dólares que*

*só poderão ser usados depois de vitória.*” Em relação à área estratégico-militar, os EUA anteviram a utilização do saliente da região Nordeste do Brasil para alcançar, por via aérea, os teatros de operações de guerra da Europa e Norte da África<sup>36</sup>. Em 1941, o Departamento de Guerra norte-americano já tinha formulado a Ordem de Operações n° 9, Plano de operações no teatro do Nordeste do Brasil, datado de 1° de novembro de 1941, que diz no item 4 da seção I – *General Assumption 3*:

- (1) That Brazil will defend its neutrality and will, insofar as its capacity permits, resist by armed force the occupation of bases in Northeast Brazil by United States forces. [...]
- (3) That a joint army-navy expeditionary force has captured and occupied localities in Northeast Brazil for use as naval and air bases in order to protect the western hemisphere sea communications, and to prevent of an Axis military power into the western hemisphere. (1941:2-3).

Portanto, o plano fora formulado antes mesmo de os EUA entrarem na II Guerra Mundial; um plano de ataque preventivo ao Brasil, para defender o Hemisfério, caso necessário fosse. O plano mostrou-se estrategicamente correto, haja vista a construção e utilização da Base Aérea de Natal (RN) pelos norte-americanos após os acordos político-militares entre o Brasil e EUA. Verifica-se, assim, a preocupação norte-americana em relação à defesa do Hemisfério, durante a Segunda Guerra Mundial, como também exposto por Walter Lippmann (1943:B4):

The defense of South America is, for example, a vital interest of the United States. But since South America contains no principal military power which can help greatly to insure the defense, we must regard the defense of South America as a heavy commitment. It can be challenged only by one of the great powers of the Northern Hemisphere, and the fulfillment of our commitment depends upon whether, in our relations with the great powers, outweigh our foes.

Após o final da II Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, os EUA deixaram para trás a política isolacionista em relação às outras áreas do Globo. Além de terem sido o grande vencedor, ao lado da URSS, firmaram-se no cenário internacional como uma grande potência militar e com armamento nuclear; ao mesmo tempo, tornaram-se os herdeiros e defensores dos ideais da democracia liberal. Esse novo posicionamento norte-americano, mais o avanço do conflito Leste-Oeste e seus desdobramentos nas áreas das relações internacionais, na política externa dos Estados, na economia global e da segurança internacional fizeram, como já visto, com que o Globo ficasse dividido em duas áreas de influência, capitaneadas pelos EUA e URSS. Dessa maneira, em relação ao poder político, econômico, e militar, o sistema

---

<sup>36</sup> As aeronaves da época não tinham autonomia para fazer a travessia do Atlântico Norte.

internacional tornou-se bipolar e as estratégias desenvolvidas pelas duas superpotências hegemônicas abrangeram os campos da ideologia, da economia, da segurança internacional e da capacidade militar, incluindo a área da energia e armamento nuclear.

Com a nova configuração mundial, a América Latina perdeu sua posição estratégico-militar, geopolítica e econômica em relação aos interesses norte-americanos, em razão de a política econômica norte-americana ficar centrada na reconstrução da Europa, em razão do Plano Marshall, e na do Japão; por sua vez, os interesses político-estratégicos e militares, pela OTAN, focaram-se na contenção da influência hegemônica soviética, no Leste da Europa, como também, nas fronteiras do Leste da Ásia. Todavia, em relação ao campo da ideologia, a América Latina continuou sofrendo controle direto dos EUA, pois se encontrava agora em sua área de influência hegemônica imediata.

Dessa maneira, os EUA não pouparam esforços para manter a América Latina ligada ideologicamente às políticas anticomunistas formuladas e disseminadas por Washington. À luz dessa política norte-americana para a região, foi fundada, em 1946, a School of the Americas (SOA) que teve como sede o Panamá, até 1984, quando foi transferida para Fort Benning, Georgia (EUA). Em 2001, o nome da escola foi alterado para Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHISC). É uma escola para militares latino-americanos, na qual, desde sua fundação, se ensina a doutrina militar norte-americana, treinamento e operações militares, tendo como foco principal a luta armada contra os movimentos insurgentes. Em 2001, em face de inúmeras críticas ao desrespeito aos direitos humanos, a Escola alterou seu currículo, incluindo disciplinas sobre operações combinadas, operações para a manutenção da paz e combate ao terrorismo, entre outras. Durante o período da Guerra Fria, a escola tinha como uma de suas disciplinas a prática de tortura, e, de acordo com a School of the Americas Watch (SOAW): *“Over its 59 years, the SOA has trained over 60,000 Latin American soldiers in counterinsurgency techniques, sniper training, commando and psychological warfare, military intelligence and interrogation tactics. These graduates have consistently used their skills to wage a war against their own people.”*<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Fonte: <http://www.soaw.org/new/type.php?type=8> , acesso em 17 de abril de 2006.

Outras duas importantes iniciativas originadas nesse contexto foram o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)<sup>38</sup> e a Organização dos Estados Americanos<sup>39</sup> (OEA). O objetivo dessas duas instituições era a “defesa” e a segurança coletiva do continente, que serviam diretamente aos interesses norte-americanos, como também assinala Smith (1996:126): *“members of the Rio Pact and/or the OAS could, as collective bodies, legitimately decide to intervene within the affairs of a member state. This would not violate the doctrine of nonintervention. A prime justification for such action would be ‘communist political aggression’.”*

Importante, ainda, salientar que, apesar dos esforços norte-americanos, a ideologia comunista e movimentos esquerdistas continuaram presentes na América Latina. Em decorrência dessas presenças, a preocupação norte-americana aumentou e influenciou os *policy makers* na confecção de uma estratégia política para a região:

Around this same time George Kennan, chief architect of the containment policy offered his conception of the goals of U.S. policy in Latin America:

- 1- The protection of our [sic!] raw materials,
- 2- The prevention of military exploitation of Latin America by the enemy, and
- 3- The prevention of the psychological mobilization of Latin América against us.

Communists “represent our most serious problem in the area”, Kennan insisted, and they “have progressed to the point where they must be regarded as an urgent, major problem”. Under no circumstances could they be allowed to take power. (idem).

Em conseqüência, esses objetivos estratégicos alcançaram as políticas de segurança dos Estados latino-americanos. Essa nova política para a América Latina resultou em acordos militares entre os EUA e os Estados do continente. Os acordos militares previam ajuda em equipamentos bélicos, na formação de pessoal e nos aspectos doutrinários para as Forças Armadas daqueles Estados para combater o inimigo comum – a ideologia comunista. Por outro

---

<sup>38</sup> O TIAR foi assinado em 2 de setembro de 1947, durante a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no continente, no Rio de Janeiro, e contou com a presença do presidente do EUA, Harry Truman. O TIAR corresponde ao conceito e procedimentos de solidariedade continental para adotar medidas de legítima defesa ou outras medidas coletivas para a defesa comum e a manutenção da paz e da segurança. Foi aplicado em 19 oportunidades, sendo a última em 1982. Seus princípios e procedimentos tiveram origem na Conferência Interamericana de Consolidação da Paz (Buenos Aires, 1936) e na VIII Conferência Internacional Americana (Lima, 1938); Segunda Reunião de Consultas (Havana, 1940); e na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz (México, 1945). Fonte: <http://www.oas.org/csh/portuguese/novosdocsegcolect.asp>, acesso em 18 de abril de 2006.

<sup>39</sup> A Carta de criação da OEA, com sede em Washington, foi aprovada em 30 de abril de 1948, durante a IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá. Os artigos 3, 28 e 29, da Carta da OEA, especificamente rezam sobre os princípios da segurança coletiva para o Continente Americano. Fonte: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/carta.htm>, acesso em 18 de abril de 2006.

lado, observa-se que a política norte-americana contra a ideologia comunista quase sempre contou com a aquiescência de governos latino-americanos, pois na X Conferência Internacional Americana, realizada em Caracas (1954), foi aprovada uma declaração de solidariedade para a preservação da integridade política dos Estados americanos contra a intervenção do comunismo internacional (Franchini Neto, 2005:135).

Ressalte-se, ainda, que após a segunda metade da década de 1950 e até no início dos anos 1960, os EUA tinham como política externa a idéia do regime democrático para a região latino-americana, principalmente durante o governo de John F. Kennedy (1961-1963). Segundo esse novo discurso político, o regime democrático traria para a região mudanças econômicas, geraria desenvolvimento e diminuiria os índices de pobreza. Foi com base nesse ideário que foi criada, durante o governo Kennedy, a Aliança para o Progresso, que tinha como retórica a promoção do desenvolvimento econômico, do desenvolvimento social e do fortalecimento da democracia. Segundo Garcia, a Aliança para o Progresso foi criada em resposta à iniciativa brasileira da Operação Pan-Americana (OPA) de 1958, formulada durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). A OPA propunha que os EUA patrocinassem um programa de ajuda ao desenvolvimento econômico e combate à pobreza na América Latina, como forma de fortalecer a democracia no Hemisfério (*ibidem*:179). O resultado da Aliança para o Progresso foi um enorme fiasco. As principais causas para a sua não concretização foram a diminuta ajuda econômica norte-americana e a impossibilidade política de os Estados latino-americanos realizarem reformas políticas e sociais, pois as oligarquias da região, conservadoras e retrógradas, não permitiram avanços nas reformas; afora isto, havia os problemas estruturais e institucionais dos Estados. Ademais, com os reflexos do fiasco militar do ataque a Cuba (1961) e o assassinato do presidente Kennedy, em 1963, a política externa norte-americana abandonou o ideário da Aliança para o Progresso e guinou para a direita mais explicitamente.

A principal razão para a guinada à direita conservadora da política externa norte-americana em relação à América Latina teve sua origem na Revolução Cubana. Em 1959, Fidel Castro chegou ao poder por meio de um movimento revolucionário e, logo após a inauguração de seu regime, procurou uma aproximação política com os EUA; todavia as tentativas falharam. Por outro lado, os EUA empregaram todos os esforços por meio da Central Intelligence Agency (CIA) e de forças militares para defenestrar Fidel Castro do poder. A partir do fiasco da intervenção militar norte-americana (Baía dos Porcos, em 1961) e do bloqueio

imposto a Cuba, Fidel Castro voltou-se para o socialismo, buscando, com isso, o apoio político estratégico-militar soviético. Como foi observado por Smith (1996:167):

The Bay of Pigs would have far-reaching implications. At a cost of \$ 45 million, it represented a humiliating failure for U. S. strategy. It boosted Castro's political stature in Cuba, Latin America, and the developing world. And it helped drive him and his revolution toward the Soviet Union; it was in December 1961, not before, that Castro declared his lifelong allegiance to Marxist-Leninism.

O insucesso das operações militares na intervenção armada em Cuba demonstrou que o Departamento de Estado norte-americano desconhecía as políticas do novo governo instaurado, apesar dos serviços de inteligência. Entretanto, mesmo com o insucesso, estas operações militares revelaram que os EUA, para defenderem seus interesses político-estratégicos, tudo fariam para manter a hegemonia sobre a América Latina, não descartando, inclusive, o emprego de força armada.

A aproximação de Cuba com a URSS desembocou na crise dos mísseis de Cuba (1962), quando o planeta esteve, pela primeira vez, a um passo de uma hecatombe nuclear. A partir de então, os EUA e URSS envidaram todos os esforços para evitar um conflito armado direto, alterando, inclusive, suas estratégias político-militares quanto ao emprego de armamento nuclear.

Os reflexos da questão cubana alcançaram as políticas norte-americanas em relação à América Latina. Como resultado, os EUA lançaram uma nova estratégia política para a região, que ficou conhecida como a Doutrina Mann<sup>40</sup>. Essa nova doutrina propunha quatro objetivos: *(1) promotion of economic growth with absolut neutrality on questions of social reform; (2) protection of U.S. private investments; (3) display of no preference, through aid or other means, for representative democratic institutions; and (4) opposition to communism.* (Smith, 1996:156). Vê-se claramente que essa estratégia era bem diversa do ideário da Aliança para o Progresso. Com a Doutrina Mann, os EUA não mais levariam em consideração, para sua política externa, se os regimes de governo dos Estados latino-americanos eram ou não-democráticos, para ajuda econômica e militar – o importante e necessário, era o alinhamento ideológico-político com as diretivas políticas de Washington. Assim, os EUA passaram a

---

<sup>40</sup> Thomas C. Mann foi Assistente do Secretário de Estado norte-americano durante o governo de Lyndon Johnson (1963-1969).

apoiar as novas ditaduras<sup>41</sup> e governos militares da direita conservadora, que foram se instalando na região latino-americana. Como resultado, esses regimes voltaram a empregar forças militares para abafar os movimentos sociais que reivindicavam alterações nas políticas econômicas, sociais e as da terra. Em virtude desse cerceamento às reivindicações sociais, parcelas da população foram oprimidas e alijadas de seus direitos políticos, econômicos e de cidadania. Dessa maneira, como visto, o Estado tornou-se uma ameaça à segurança dos cidadãos que pleiteavam reformas na estrutura estatal e social.

Smith também atestou essa nova postura norte-americana em relação à América Latina: *“From the 1960s through 1980s, Washington threw its support behind anticommunist regimes in other way, welcoming the advent of military regimes in Brazil and Argentina and aligning itself with right-wing dictatorships throughout the hemisphere.”* (Smith, 1996:142). Vale lembrar que, a partir de 1950, os EUA, apesar da política de não-intervenção, intervieram militarmente na Guatemala (1954); República Dominicana (1965) e, por intermédio da CIA, desestabilizaram o governo de Salvador Allende, no Chile (1973), que foi deposto por meio de um golpe militar, e passaram a apoiar o regime militar do general Augusto Pinochet (1973-1988).

Dessa maneira, a estratégia-política norte-americana influenciou as políticas internas dos Estados latino-americanos nas questões militares e, conseqüentemente, influenciaram as áreas de segurança nacional daqueles Estados, pois os ditadores, por vezes militares, eram os chefes de governo e definiam as políticas de segurança nacional sempre em consonância com as estratégias políticas definidas por Washington. Constatase, também, que os movimentos nacionalistas dos Estados latino-americanos, relacionando o subdesenvolvimento às reivindicações sociais – o problema da terra, condições melhores no trabalho, exploração do homem no campo e educação para todos –, foram consideradas reivindicações e críticas formuladas pelo movimento comunista internacional, portanto, uma ameaça à segurança do Estado.

---

<sup>41</sup> Na década de 1950, os EUA apoiaram os regimes ditatoriais da América Latina alinhados com a política norte-americana.

Pode-se dizer que os EUA formularam um grande complexo de segurança<sup>42</sup> no continente americano, na nova ordem internacional da Guerra Fria e, principalmente, após a revolução e a crise dos mísseis de Cuba. O complexo de segurança formado em nível regional ficou sustentado pelo poder hegemônico dos EUA e pelas doutrinas de segurança nacional centradas na ideologia anticomunista, que foram colocadas em prática no início da Guerra Fria, contando com o suporte logístico de pessoal e material norte-americanos. Ressalta-se, ainda, que as doutrinas de segurança nacional estavam também focadas no combate à subversão interna e na guerra revolucionária<sup>43</sup>, que eram ameaças aos governos autoritário-militares e ditatoriais da região.

A política norte-americana de apoio aos regimes autoritário-militares e às ditaduras da América Latina que combateram a ideologia comunista e se alinharam com os EUA, persistiram até o governo de Jimmy Carter (1977-1981). Um dos alicerces da política externa do seu governo foi o respeito aos direitos humanos. Assim sendo, a nova orientação política norte-americana condicionou a continuação da ajuda econômica e militar aos Estados que respeitassem os direitos humanos. Todavia, na prática, a política para os direitos humanos estava subordinada à política de segurança norte-americana, como bem sintetizou Smith: *“even the Carter administration ratified a long-standing principle in U.S. Cold War policy: to oppose dictators in Latin America only if they (1) became a serious embarrassment to Washington, (2) ran a risk of being overthrown by radical or “communist” movements, or (3) both.* (Smith, 1996:160). Essa prática sempre persistiu e persiste até nos dias atuais: para defender os interesses político-estratégicos norte-americanos na Ásia e Oriente Médio, os EUA fornecem ajuda econômica e militar a Estados não-democráticos, tais como Arábia Saudita, Egito, Paquistão, entre outros.

Ainda, na década de 1970, ocorreram duas crises do petróleo (1973 e 1979), fatos que afetaram a economia mundial, particularmente as economias dos Estados do Terceiro Mundo. Os Estados da América Latina foram alcançados pelas crises e suas economias sofreram fortes reveses; além do mais, se endividaram com os petrodólares, cuja oferta abundava no mercado

---

<sup>42</sup> Ressalta-se que a partir do governo Roosevelt, com a política da boa vizinhança, anterior à II Guerra Mundial, os EUA, como visto, já tinham assumido a segurança do Hemisfério Ocidental. Entretanto, era outro cenário internacional.

<sup>43</sup> Em vários Estados latino-americanos, como por exemplo, Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru, houve movimentos da esquerda que defendiam e praticaram a guerra revolucionária para a tomada do poder do Estado. As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) ainda estão praticando a guerra revolucionária.

financeiro internacional. A crise econômica se ampliou na década seguinte com a elevação das taxas de juros internacionais, atingindo os Estados tomadores de empréstimos bancários em petrodólares. O resultado do endividamento causou as crises econômicas do México, Brasil e Argentina, que sempre necessitaram da presença norte-americana para resolvê-las. A década de 1980 é considerada a década perdida em relação ao desenvolvimento econômico e social dos Estados latino-americanos. Essas crises econômicas seriam o motivo para a mudança do modelo desenvolvimentista que tinha surgido, nos anos de 1950, na região latino-americana.

Ainda na década de 1970, os Estados governados por ditaduras ao redor do Globo começaram a vivenciar um processo de redemocratização que Samuel P. Huntington (1994) chamou de “Terceira Onda de Democratização”<sup>44</sup>. Nos anos de 1980, esse movimento alcançou a América Latina quando Argentina, Brasil e outros começaram a trilhar o caminho da redemocratização.

Apesar do subcontinente não apresentar interesse estratégico-militar e político para a política externa norte-americana, observamos que no período da Guerra Fria os EUA exerceram fortemente sua hegemonia, principalmente no campo ideológico, que era vital para os interesses dos EUA. Além do mais, a assimetria existente entre os Estados latino-americanos e os EUA fez com que a América Latina, com exceção de Cuba, ficasse na órbita de influência direta norte-americana, principalmente nos assuntos ligados à área de segurança. Smith, com maestria, sintetizou bem aquele período:

Over a period of forty years, the Cold War incessantly promoted the radicalization of Latin America politics: both the revolutionary excess of Sendero Luminoso and the national-security fantasies of the South American military were consummate, and probably inevitable, expressions of this relentless dialectic. Despite its extrahemispheric origins, the Cold War penetrated deeply, and painfully, into the core of Latin American Society. (Smith, 1996: 203)

No final da década de 1980, a queda do Muro de Berlim (1989) e a *débâcle* da URSS, marcaram o término da Guerra Fria.

Posteriormente, os EUA estabeleceram um poder hegemônico de alcance global, principalmente em termos estratégico-militares. Passaram a centralizar seus interesses geopolíticos e estratégicos nos Estados do Leste Europeu, que adquiriram suas soberanias com

---

<sup>44</sup> O autor expõe os ciclos de democratização e os ciclos de autoritarismo, desde o início do século XIX, que ocorreram em vários Estados. Para ele, a terceira onda teve início em 25 de abril de 1974, com a queda do regime salazarista, em Portugal.

o fim da URSS; no sul da Ásia; e no Oriente Médio. A preocupação norte-americana com essas regiões deve-se ao fato de que os conflitos nelas existentes podiam afetar os interesses estratégicos norte-americanos e trazer desequilíbrio à economia global. Ali estão, por exemplo, os grandes provedores de petróleo. Além do mais, no Sul da Ásia perdura o conflito latente entre Índia e Paquistão, Estados que possuem armamento nuclear, além de sofrerem influência da China e da Rússia; o problema com o Irã, Estado muçulmano e teocrático, que procura se desenvolver tecnologicamente para alcançar o domínio da energia nuclear, o que leva a um conflito com o Ocidente; e, no Oriente Médio, perduram os conflitos devido à causa palestina e à localização das maiores reservas mundial do combustível fóssil, necessário ao crescimento da economia global.

Em relação à América Latina, após a Guerra Fria o principal interesse norte-americano, que era centrado na área das ideologias, cedeu lugar à área da economia e ao combate ao narcotráfico e, após setembro de 2001, à luta contra o terrorismo. Contreras (2007) explicitou o novo posicionamento norte-americano: *“After the collapse of the Soviet Union in 1991, the United States pulled back on the hard ball geopolitical games as Latin governments rushed to embrace a Washington-backed free-market economic model.”*

Com a crise econômica dos anos de 1980, que assolou a região latino-americana, os EUA envidaram todos os esforços na elaboração de um plano para a reestruturação da economia dos Estados da região. O plano de reestruturação foi denominado de Consenso de Washington<sup>45</sup>.

O novo plano traçava diretrizes para os Estados adotarem a política econômica liberal, abandonando o modelo econômico que era dirigido e centralizado pelo Estado. O plano, ainda, rezava que a economia dos Estados deveria ser privatizada e o mercado deveria ser o órgão regulador da economia; determinava, também, que a proteção à indústria local e as barreiras ao comércio deveriam ser eliminadas. Se os Estados adotassem tais medidas, entrariam adiante em um ciclo desenvolvimentista. O Consenso de Washington indicava rumos a serem seguidos para as economias latino-americanas retornarem ao liberalismo econômico dos anos 20 e 30, com a denominação neoliberal. Sobre o Consenso de Washington e o neoliberalismo salientam-se as palavras de Stiglitz (2008): *“Neo-liberal market fundamentalism was always a political*

---

<sup>45</sup> O economista John Williamson criou o termo Washington Consensus em 1990 *“to refer to the lowest common denominator of policy advice being addressed by the Washington-based institutions to Latin America countries as of 1989”*. Fonte: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>. Acesso em 23 de abril de 2006.

*doctrine serving certain interests. It was never supported by economic theory. Nor, it should now be clear, is it supported by historical experience. Learning this lesson may be the silver lining in the cloud now hanging over the global economy.”*

Vários Estados da América Latina aderiram ao Consenso de Washington, entre eles, Argentina, Brasil, México e Peru. Todavia, a adesão ao novo plano econômico não evitou uma nova crise econômica, que ocorreu no final da década de 1990 e anos seguintes, no México, no Brasil e na Argentina. Para a implantação das novas metas para a economia, a concretização e o sucesso do Consenso de Washington dependiam de fortes instituições políticas e econômicas do Estado, além de organismos reguladores para o mercado, fatores esses ausentes nos Estados do Terceiro Mundo, onde as instituições são fracas. Em consequência, houve problemas estruturais na implantação do plano econômico, que se refletiram na área econômica e social dos Estados que o adotaram. Smith resumiu assim, o problema do Consenso de Washington: *“The Washington consensus advocated the adoption of free-market capitalism by Latin America. Yet this neoliberal vision contained at least one major paradox – A centerpiece of the entire program was reducing the role of the state; but at the same time, implementation of these policies could be accomplished only by a powerful state.”* (Smith, 1996:242). Relembra-se que o Reino Unido, sob o governo de Margareth Thatcher, quando implantou a política econômica neoliberal, enfrentou vários problemas sociais e econômicos, apesar de ser considerado pelos *scholars* um Estado com instituições fortes. Segundo Stiglitz (2008), o neoliberalismo não alcançou os resultados esperados: *“For a quarter-century, there has been a contest among developing countries, and the losers are clear: countries that pursued neo-liberal policies not only lost the growth sweepstakes; when they did grow, the benefits accrued disproportionately to those at the top.”*

Ainda na área econômica, sob os auspícios dos EUA, entrou em vigor, em 1994, após a ratificação pelos três Estados signatários – Canadá, México e EUA –, o Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (Nafta). Ressalta-se que o acordo se restringe apenas à área da economia, deixando de lado as áreas da política e da segurança. O resultado foi que o Nafta trouxe aos seus membros, principalmente ao México, uma forte interdependência econômica. Em relação à América Latina, cabe salientar que desde a fundação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, fundada em 1948), foram feitos esforços e tentativas para a

concretização de um acordo econômico entre os Estados latino-americanos. Entretanto, tal objetivo nunca foi atingido, ainda que existam acordos econômicos regionais.

Em relação à área de segurança, é relevante destacar que no México, no início de 1994, quando da entrada em vigor do Nafta, teve início o movimento guerrilheiro no estado de Chiapas, denominado Zapatista, que denunciava o acordo e o “regime democrático” do Estado mexicano – democracia, então, de um só partido. Esse movimento, formado pela população indígena, sempre excluída do setor político, econômico e social, foi um marco importante para as reivindicações sociais na América Latina, pois nos anos subsequentes, espalharam-se pela região vários movimentos sociais formados por parte da população excluída, como na Bolívia, Brasil, Equador, Peru e Venezuela. São as parcelas da população que foram, desde sempre, alijadas de seus direitos políticos, econômicos e sociais, os quais foram abandonados durante a Guerra Fria e que, após o seu fim, paulatinamente começaram a ser resgatados.

Em dezembro de 1994, foi realizada, em Miami, a I Cúpula das Américas, congregando os 34 chefes de Estado das Américas, sendo o único ausente o representante de Cuba, para lançar os fundamentos para o Acordo da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA). Na ocasião, foi idealizado que, em 2005, o Acordo entraria em vigor. Todavia, as negociações para seu funcionamento defrontaram-se com vários óbices originados tanto nos EUA como nos Estados da América Latina, fazendo com que as datas previstas para a implantação fossem postergadas.

Os EUA, cientes das dificuldades para a formação da ALCA no período aprazado, iniciaram negociações, já nos anos 2000, para a formação de acordos bilaterais de livre comércio com alguns Estados da América Latina. Como resultado dessa nova política norte-americana, os seguintes Tratados de Livre Comércio foram acordados<sup>46</sup>, Chile-EUA, em 2003; EUA-Estados da América Central e a República Dominicana (CAFTA-DR)<sup>47</sup>, em 2005; EUA-Peru, em 2007 (entretanto, para entrar em vigor, o Peru deverá fazer ajustes em sua legislação); Colômbia-EUA assinaram um acordo de livre comércio em 2008, que foi encaminhado pelo presidente Bush ao Congresso para ratificação.<sup>48</sup> Para um futuro próximo, o governo norte-

---

<sup>46</sup> Fonte: <http://www.export.gov/fta> . Acesso em 18 de junho de 2008.

<sup>47</sup> Estados da América Central: Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. O único Estado que ainda não ratificou o Tratado é Costa Rica.

<sup>48</sup> O acordo dificilmente será ratificado pelo Congresso norte-americano em 2008, em virtude das eleições presidenciais.

americano espera chegar a um acordo com o Equador e concluir as conversações já iniciadas com o Panamá. Ressalta-se, ainda, que os EUA e Uruguai assinaram, em 2004, um tratado bilateral de investimento.<sup>49</sup> Sobre os acordos de livre comércio, vale a pena observar as palavras de Contreras (2007):

The Bush administration signed free-trade agreements with three Latin American countries in the past 20 months, which it argues are vital to contain the region's avowedly anti-American regimes. U.S. Trade Representative Susan Schawb says the agreements are "not just in our national interest but are also in our foreign-policy interest".

As palavras de Susan Schawb mostram que os EUA desejam manter o *status quo* na região.

Atualmente, devido às objeções criadas tanto pelos EUA, como pelos demais Estados pertencentes ao Mercosul, principalmente Argentina e Brasil, a ALCA está em um impasse. Segundo o embaixador Rubens Barbosa, os EUA somente terão interesse em retomar os entendimentos com vistas a concluir um amplo acordo de livre comércio (ALC), se o modelo for o do NAFTA. Para Brasil e Argentina, o acordo não aparece como equilibrado e vantajoso. Ainda de acordo com o embaixador Rubens Barbosa (2006), o governo brasileiro, sem a perspectiva de ganhos concretos nos produtos que estão afetados pelas atuais medidas restritivas (aço, calçados, têxteis, camarão, etanol, sucos, fumo, açúcar e outros), também se desinteressou de avançar as negociações nos termos propostos pelos EUA.

Assim sendo, após os fracassos para a concretização da ALCA, os EUA, com sua hegemonia e influência político-econômica tentam concretizar seu intento maior – a criação de uma “zona de livre comércio” nas Américas, por meio de acordos bilaterais de livre comércio. O resultado trará, em seu bojo, para os Estados economicamente fracos e sem poder de barganha nas negociações, uma forte interdependência econômica que alcança as áreas política, econômica, social e de segurança nacional.

Além da preocupação com a área econômica, na década de 1980 dois temas ganharam força na agenda da política externa norte-americana em relação à América Latina: a imigração ilegal e o tráfico de drogas. Os temas ganharam vulto no pós-Guerra Fria e foram securitizados pelos formuladores da política de segurança, pois seriam uma ameaça à segurança dos EUA. Além do mais, segundo Bandeira (2004:66):

---

<sup>49</sup> Fonte: [www.ustr.gov/Document\\_Library/Press\\_Releases/2004](http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2004) . Acesso em 18 de junho de 2008.

As Forças Armadas dos países latino-americanos, para os *policy makers* dos Estados Unidos, sempre se afiguraram inferiores e dependentes, além de inúteis para uma guerra moderna, em virtude dos avanços tecnológicos. E uma vez que o período da chamada subversão se dissipara, com o desmoronamento do Bloco Socialista, tornava-se necessário forçar sua redução e mantê-las dentro dos marcos do regime democrático, com a tarefa de polícia, para os quais o narcotráfico era o que melhor se configurava como novo *inimigo externo*.

Quanto à imigração, ressalta-se que, segundo os EUA, os maiores fluxos imigratórios são provenientes do México, de Cuba e do Haiti<sup>50</sup>. Já nos idos de 1986, durante o governo Ronald Reagan (1981-1989), os EUA lançaram o Immigration Reform and Control Act, para o controle da imigração ilegal. O problema da imigração ganhou novos contornos devido ao ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. Como resultado, novas ações e políticas coercitivas foram lançadas pelo governo norte-americano. Atualmente, os EUA tentam aprovar a Immigration Reform Bill. Essa lei está alicerçada em três elementos críticos – segurança das fronteiras, segurança interna e a criação de um programa de trabalho temporário para estrangeiros –, e observa-se que seu principal foco é a segurança nacional. O problema da imigração ilegal está estigmatizado nos EUA, como foi sintetizado por Behzad Yaghmaian (2006:16):

These immigrants, at the end of desperate journeys, remain unknown victims of 9/11, men and women suspect because of their religion or birthplace. On the run from war or poverty, looking for a life with security, they discover that wherever they arrive, they are unwelcome, assumed to be a threat. Beaten or abused, they are interrogated and questioned, then deported as potential terrorists.

Quanto ao narcotráfico, verifica-se que ele passou a ser considerado uma questão de segurança nacional desde a década de 1980, como atestou Downie (1998:210):

Presidents Reagan and Bush did view the illegal drug trafficking as an important international threat. Concerned about the impact of the burgeoning drug epidemic, President Reagan stated in National Security Decision Directive 221 that drug trafficking was a threat to the security of the United States, and he declared a “war on drugs”. Further, Congress’s enactment of the 1986 and 1988 Anti-Drug Abuse Acts support the argument that not only the Republicans administrations, but the congressional leadership and the public viewed illegal drugs as a threat to U.S. security.

As doutrinas apresentadas pela nova estratégia política, afetaram o pensamento militar, como foi observado por Downie: “*Though U.S. military leaders were resistant to broadening the military’s role in the drug war, Secretary of Defense Dick Cheney’s 1989 defense guidance*

---

<sup>50</sup> Cabe observar que os imigrantes haitianos foram considerados refugiados durante a crise política que assolou o Haiti em 1994, crise que levou à ocupação do Estado por forças armadas norte-americanas, em 16 de outubro de 1994.

*publicly proclaimed that detecting and countering the production and trafficking of drug was a high-priority national security mission for the U.S. military.*” (Downie, 1998:210). Assim sendo, houve mudanças na política e nas doutrinas de defesa e militar dos EUA, pois os militares norte-americanos foram obrigados a aceitar, e passaram a considerar o narcotráfico como um conflito não-convencional e afeto aos assuntos militares.<sup>51</sup>

Assim sendo, em relação à política externa, os governos do EUA passaram a pressionar os Estados produtores e os de rota das drogas consideradas ilícitas, em particular os da América Latina, situados nas regiões andina e caribenha, para que empregassem suas Forças Armadas no combate ao narcotráfico, pois foi observado pelos EUA que nos Estados andinos havia ocorrido uma aproximação estratégico-econômica entre o narcotráfico e os grupos guerrilheiros, como no Peru e Colômbia. O combate seria necessário devido a essa nova aliança entre os grupos guerrilheiros e narcotraficantes. O emprego das Forças Armadas nesses conflitos refletiu-se nas áreas da política e da segurança dos Estados envolvidos.

Em 1989, em visita à Colômbia, o então vice-secretário de Estado norte-americano, Thomas Pickering, condicionou a ajuda econômica norte-americana à elaboração de uma estratégia para o combate ao narcotráfico. Essa visita foi o embrião do Plano Colômbia, que entrou em vigor em junho de 2000, quando um pacote financeiro de 1,32 bilhão de dólares foi aprovado pelo Congresso norte-americano. O Plano contém um enorme componente militar e policial na estratégia antidrogas (Rua, 2002). Márcia Carmo, enviada especial da BBC Brasil à Colômbia, informou que, segundo analista colombiano da Fundação Segurança e Democracia: *“o Estado colombiano não teria condições para lutar contra a guerrilha, o narcotráfico e os paramilitares se não fosse a participação dos Estados Unidos, principalmente no fortalecimento da Polícia e do Exército.”*<sup>52</sup> Ainda, segundo a mesma repórter: *“para os analistas ouvidos pela BBC Brasil o mérito do Plano Colômbia foi o fortalecimento das Forças Armadas colombianas e sua maior profissionalização a partir dos treinamentos com soldados*

---

<sup>51</sup> Foi com essa nova política de segurança nacional que os EUA invadiram o Panamá, em 20 de dezembro de 1989. Destituíram o presidente, general Manuel Antonio Noriega, ex-aliado dos EUA. Noriega foi deportado para os EUA e acusado de ser traficante de drogas e de lavar o dinheiro proveniente do tráfico de drogas. Julgado culpado, Noriega cumpre sua pena no estado da Flórida. Mais uma vez, o governo norte-americano abandonou a política da não-intervenção.

<sup>52</sup> Fonte: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/05/printable/06/05/26\\_planoco...](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/05/printable/06/05/26_planoco...) Acesso em 26/05/2006. Ainda segundo a repórter, entre 2000 e 2005, no quadro do Plano Colômbia, o governo americano injetou US\$ 4 bilhões no combate à plantação da folha de coca e de maconha no país.

*americanos.*”<sup>53</sup> Assim sendo, os EUA passaram a influenciar diretamente nas políticas de segurança nacional dos Estados envolvidos com o problema do narcotráfico, inclusive nos Estados fronteiriços e não-produtores.

Torna-se importante ressaltar que nos comunicados à imprensa, quando da assinatura do acordo de livre comércio entre EUA-Peru e, no futuro, EUA-Colômbia, o governo norte-americano enfatiza que os acordos bilaterais contribuirão para os esforços do combate ao narcotráfico e ao “narcoterrorismo”, que ameaçam a democracia e a estabilidade da região.<sup>54</sup>

A partir do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, os EUA endureceram suas políticas antiterroristas, como definido na Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (2002) e novamente explicitado no mesmo documento de março de 2006<sup>55</sup>: *“America is at war. This is a wartime national security strategy required by the grave challenge we face – the rise of terrorism fueled by an aggressive ideology of hatred and murder, fully revealed to the American people on September 11, 2001. This strategy reflects our most solemn obligation: to protect the security of the American people.”*

Por outro lado, verifica-se que um dos problemas gerados com a política antidrogas dos EUA é o emprego de forças armadas no combate às drogas e ao narcotráfico, uma matéria não-militar, e, sim, policial. É óbvio que a presença de forças armadas e a conseqüente militarização dessa “ameaça”, pode se tornar um perigo para os tênues regimes democráticos em Estados com instituições fracas. O problema é relevante, visto que estes Estados tentam fortalecer o regime democrático e procuram firmar as instituições estatais. Nessa fase de tênue equilíbrio entre as forças políticas, aliado aos problemas econômicos e reivindicações sociais, pode haver um retrocesso político-institucional, e a conseqüente mudança de regime de governo. Smith também chamou a atenção sobre essa questão: *“Prosecution of the drug wars placed increasing autonomy and authority in the hands of the Latin America armed forces. Drug wars encouraged militarization. This could pose a substantial threat to still-fragile democracies throughout region”*. (1996:270). Todavia, deve-se observar que essa militarização ao combate ao narcotráfico ainda não ocorreu nos Estados não produtores, tais como a Argentina, o Brasil e o Chile.

---

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Fonte: [http://www.ustr.gov/Document\\_Library/Press\\_Releases](http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases) . Acesso em 4 de abril de 2006.

<sup>55</sup> Fonte: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/> Acesso em 26 de Abril de 2006.

Sobre essa questão, um dos aspectos que não é levado em consideração pelos EUA, sobre o problema do combate ao narcotráfico, é o da esfera da cultura. Em muitos casos, os plantadores de coca são povos indígenas que habitam o altiplano andino, e empregam a coca nas cerimônias religiosas e na diminuição dos efeitos do ar rarefeito das altas altitudes. Em consequência, a simples erradicação das plantações de coca, sem políticas alternativas, trouxe graves problemas sociais para Bolívia, Peru e Colômbia. O resultado dessa política foi a evasão da população dos altiplanos para as cidades, onde surgiram novas favelas, e o conseqüente agravamento dos problemas sociais. Todavia, já aparecem novas medidas para alterar esta política: o presidente da Bolívia, Evo Morales, eleito em 2005, foi cocaleiro e uma de suas políticas públicas é a não proibição do cultivo de coca pelos camponeses e, sim, sua limitação.

Ainda, em relação ao terror, o governo norte-americano, por meio do Pentágono, alterou a doutrina militar para as áreas que não estão envolvidas diretamente na “guerra ao terror”, criando o Comando para Operações Especiais para o combate ao terror (SOCOM). De acordo com a jornalista norte-americana do *The Washington Post*, “SOCOM has dispatched small teams of Army Green Berets and other special operational troops to U.S. embassies in about 20 countries in the Middle East, Asia, Africa and Latin American where do operational planning and intelligence gathering to enhance the ability to conduct military operations where the U.S. is not at war.” (Tyson, 2006:AO1). Para as estratégias norte-americanas, o teatro de operações para o combate ao terror tornou-se global.

Constata-se, ainda, que, após o ataque terrorista de 11 de setembro, ocorreu um afastamento político-estratégico dos EUA em relação à América Latina, com exceção das políticas contra a imigração ilegal, o terrorismo e o narcotráfico. Esse distanciamento foi acentuado pela oposição dos Estados latino-americanos à segunda Guerra do Golfo; como observado por Peter Haikim (2006:42-43), presidente do Inter-American Dialogue:

In fact, of the 34 Latin American and Caribbean countries, only seven supported the war, six of them (Costa Rica, the Dominican Republic, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panama) were engaged in trade negotiations with the U.S. at that time, and the seventh, Colombia, receives more than \$ 600 milion a year in U.S. military aid.

Por outro lado, apesar do distanciamento político, a presença da China na América Latina está suscitando preocupações nos círculos governamentais em Washington, pois de acordo com Haikim, alguns membros do Congresso norte-americano julgam que a China é um das

principais ameaças para os interesses norte-americanos na região: “*They cite the huge financial resources China is promising to bring to Latin America, its growing military-to-military relations in the region, and its clear political ambitions thou all as potential threats to long-standing pillar of U.S. policy in the hemisphere, the Monroe Doctrine.*” (*ibidem*:45, ênfase minha). Apenas cabe observar que a *intelligentsia* e o poder político norte-americano ainda validam a Doutrina Monroe, decorridos 180 anos de sua proclamação.

Essa inquietação norte-americana faz sentido, pois a China anunciou investimentos de \$ 100 bilhões de dólares na América Latina para os próximos 10 anos e se tornou um dos maiores parceiros comerciais da região, pois o comércio América Latina-China<sup>56</sup> alcançou a cifra de \$ 50 bilhões de dólares em 2005. Outro dado relevante é que o comércio Brasil-China aumentou 33% em 2005, fazendo da China o terceiro maior parceiro comercial do Brasil (Goodenough, 2006).

Outro tópico significativo da agenda norte-americana é o problema da escassez de energia. As duas guerras do Golfo, as ameaças terroristas ao comércio petrolífero, os problemas políticos internos no Iraque ocupado, na Nigéria, na Arábia Saudita e o potencial conflito entre os EUA e Irã ou, ainda, um possível ataque de Israel ao Irã, fizeram com que o preço do petróleo subisse no mercado internacional. Há incertezas sobre essa fonte de energia em relação ao futuro próximo. Aliás, o problema da energia tornou-se o grande desafio para as relações internacionais para os anos vindouros.

É nesse contexto que os EUA se inquietam com a presença da China no Hemisfério Ocidental. A Venezuela é o quinto maior exportador mundial de petróleo, sendo que os EUA sempre foram seu principal cliente. Entretanto, desde a eleição de Hugo Chávez (1998) para a presidência da Venezuela, as relações EUA-Venezuela encontram-se estremecidas e Chávez diversificou seus parceiros internacionais, incluindo China e Irã. Devido a essa nova política, no ano de 2005 a Venezuela exportou 170 mil barris diários à China, com a previsão de, no final de 2006, alcançar a cifra de 300 mil barris diários. Em troca, a China ofereceu uma rede de comunicações no valor estimado de \$ 250 milhões de dólares, mais um lançamento de um satélite para a Venezuela (Johnson, 2006). A energia é vital para manter o atual crescimento da China, daí a procura de novos mercados, incluindo a América do Sul, como atestou Giragosian (2006): “*This expanded scale and scope of Chinese energy strategy is expressed on two levels:*

---

<sup>56</sup> O comércio EUA-América Latina foi de \$ 150 bilhões de dólares.

*one level comprises regions and areas of U.S. 'benign neglect', such as Canada and South America. These areas can be seen as new considerations for Chinese planners, as there is a perceived vacuum in the wake of American 'benign neglect'.*” (grifos nossos). Essa análise, também, reforça o pressuposto do afastamento político dos EUA, em relação à América Latina. Interessante observar a colocação de Contreras (2007:43), no final de seu artigo: *“James Monroe may be rolling in his grave. But the fact is that most Latin Americans don't miss him.”*

### **2.1 - América do Sul: uma área de paz?...**

Na seção anterior, em linhas gerais, verificamos a influência hegemônica que os EUA exerceram e exercem sobre a América Latina. Essa atuação refletiu e ainda alcança as políticas internas e externas dos Estados da região. Observa-se, ainda, que as políticas de um Estado frente à conjuntura internacional, incluindo as de segurança, são determinadas pelo contexto geopolítico e geo-estratégico da região do Globo na qual ele está inserido, como explicou Buzan. Apesar da forte presença hegemônica dos EUA no Hemisfério Ocidental, há particularidades nas políticas adotadas pelos governos norte-americanos que diferenciam as diversas regiões das Américas. Na América Central e região do Caribe, consideradas o “quintal” do Estado norte-americano por estarem mais próximas de sua fronteira, a influência da política externa norte-americana é mais atuante e direta; basta recordarmos as inúmeras intervenções armadas ocorridas. Por outro lado, a América do Sul, mesmo recebendo uma considerável influência das políticas norte-americanas, apresenta singularidades dentro do sistema internacional. Portanto, as políticas de segurança adotadas pelo Brasil precisam ser analisadas no cenário sul-americano. Assim sendo, antes de adentrarmos o foco central deste estudo – políticas de segurança no Brasil – analisaremos brevemente as relações entre os Estados da América do Sul.

Os Estados da América do Sul possuem traços em comum. Tornaram-se independentes no primeiro quartel de século XIX, em consequência das Guerras Napoleônicas, com exceção da Guiana e Suriname. Todavia, a região ainda possui dois territórios ocupados por potências européias, a Guiana Francesa e o arquipélago das Malvinas. Todos os Estados, com as mesmas exceções, foram colônias de Estados ibéricos, fator preponderante na formação sócio-cultural e religiosa da região. Da mesma forma, os Estados da América do Sul foram escravocratas, o que até hoje influencia o problema da terra; sofreram uma forte exploração econômica durante o

período colonial e, atualmente, ainda, continuam a sofrer espoliação econômica, comercial e política. Os Estados pertencem ao bloco do chamado Terceiro Mundo ou dos Estados fracos ou periféricos (mais recentemente, são chamados de países em desenvolvimento). Galeano (2005:18) sintetizou bem essa característica comum: “*desde o descobrimento até nossos dias, tudo se transformou em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e como tal tem-se acumulado e se acumula até hoje nos distantes centros de poder.*” A influência hegemônica exercida pelos EUA é outra singularidade comum dos Estados sul-americanos, entretanto com ações diferenciadas para cada um deles, dependendo das circunstâncias políticas.

Apesar de as raízes serem comuns, há diferenças entre o Brasil e o restante dos Estados sul-americanos, principalmente no que tange à formação e à consolidação da entidade Estado. O Brasil teve a monarquia como regime de governo desde sua Independência (1822) até o advento da República (quando passou a se chamar República dos Estados Unidos do Brasil), em 1889; os demais Estados foram instituídos no regime republicano. Essa diferença entre os regimes sempre gerou desconfianças dos Estados sul-americanos em relação ao Brasil, considerado, ainda hoje, como imperialista. Ainda sobre essa questão, o embaixador Botafogo comentou: “*Simon Bolívar olhava-nos com enorme desconfiança, já que ele era um idealista republicano, então ele sempre foi muito temeroso. O bolivarismo sempre excluiu o Brasil, porque representávamos a continuidade monárquica.*”<sup>57</sup> Outra diferença importante é a questão do idioma.

Um fator relevante é o isolacionismo brasileiro frente aos demais Estados, apesar de o Estado brasileiro fazer fronteira com todos eles, exceto Chile e Equador<sup>58</sup>. O Brasil, até meados de 1950, esteve separado dos outros Estados, excetuando-se os da região do Prata. A razão, em parte, está nas características geográficas – Floresta Amazônica e Cordilheira dos Andes – que contribuíram para o *modus* da ocupação populacional da região. Devido a essas características, as regiões litorâneas do Atlântico Sul e do Pacífico Sul do território sul-americano foram ocupadas, deixando seu interior praticamente vazio, excetuando-se as áreas de mineração de ouro, prata e diamante. A verdadeira integração sul-americana começou a se concretizar após a

---

<sup>57</sup> Entrevista realizada no Rio de Janeiro, em 13 de junho de 2006, com o Embaixador José Botafogo Gonçalves, presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

<sup>58</sup> Cabe observar que até 1942 o Equador fazia fronteira com o Brasil.

segunda metade do século XX, em virtude do início do desenvolvimento regional e do avanço tecnológico, principalmente na área das telecomunicações.

Em relação à área dos estudos sobre segurança internacional, a região, por não apresentar um papel geoestratégico relevante, ficou à margem das pesquisas e análises sobre as disputas e conflitos, inicialmente entre as potências européias e, depois, entre as duas grandes superpotências e sobre as das regiões de maior relevância estratégica. Entretanto, finda a Guerra Fria, a região sul-americana passou a ser estudada e pesquisada por apresentar características *sui generis* na área da segurança internacional.

A América do Sul pode ser comparada à atual Europa Ocidental, considerada zona de paz, pois é uma região que não apresenta conflitos armados inter-Estados de grande intensidade desde o final da Guerra do Pacífico (entre Bolívia, Chile e Peru, 1879-1883); todavia, teve uma exceção, a Guerra do Chaco (entre Bolívia e Paraguai, 1932-1935), na qual ocorreram aproximadamente cem mil mortes; a questão da Letícia (1933), entre Colômbia e Peru, e o conflito armado entre Equador e Peru (1941), de duração de duas semanas, com menos de mil mortes; sua importância reside no fato de que o Equador perdeu 40% de seu território, quando foi compelido a assinar o Protocolo do Rio de Janeiro (1942), patrocinado por Argentina, Brasil, Chile e EUA (Kacowicz, 1998:77). Essa perda territorial, nunca assimilada pelo Equador, resultou nos conflitos armados de baixa intensidade com o Peru, em 1981 e 1995<sup>59</sup>. Aconteceu, ainda, a Guerra das Malvinas (1982), entre a Argentina e Reino Unido, não considerada uma guerra regional, pois envolveu um Estado localizado fora da região sul-americana. Além desses conflitos armados, houve várias crises que quase chegaram a uma guerra entre os litigantes, tais como, a crise entre Chile e Peru (1975)<sup>60</sup> sobre questões não resolvidas durante a Guerra do Pacífico, e a crise do Canal de Beagle (1978), entre Argentina e Chile.

Todavia, a ausência de conflitos armados importantes na América do Sul não significa que não há contenciosos entre alguns Estados: há os conflitos entre Bolívia, Chile e Peru, ainda remanescentes da Guerra do Pacífico; entre Equador e Peru, devido à perda territorial pelo

---

<sup>59</sup> Como coordenador dos países-garantes do protocolo de 1942, o Brasil patrocinou a Declaração de Paz do Itamaraty, assinada em Brasília, em 19 de fevereiro de 1945 (cf. Garcia, 2005: 255).

<sup>60</sup> Segundo Holsti (1997:158): “the decision to launch the armed forces was rescinded only at the last moment after American sources provided Peru with satellite photographs of Chile’s defenses. They were of sufficient magnitude to reduce significantly Peru’s assumed military superiority in the conflict sector.”

Equador; entre Colômbia e Venezuela e entre Guiana e Venezuela. Todos os conflitos se referem a questões de demarcação fronteiriça entre os contendores.

Foi a partir desse contexto que estudiosos como Holsti (1997), Kacowicz (1998), Buzan e Waever (2003) fizeram pesquisas e estudos sobre as peculiaridades da América do Sul. Para Kacowicz, a América do Sul é uma zona de paz negativa ou paz precária<sup>61</sup>, pois desde 1883 a região contou com um número baixo de conflitos armados inter-Estados. Ainda, de acordo com Buzan & Waever (2003:304): *“there have been relatively few wars, and those that have occurred in the twentieth century have been markedly more limited and less destructive than those of nineteenth century.”* Todavia, cabe lembrar que nos Estados sul-americanos houve inúmeros conflitos armados intra-Estados, golpes de Estado, ditaduras civis e militares, sendo que o regime democrático na região começou a se fortalecer apenas a partir da década dos anos 1980.

Segundo Kacowicz, entre 1810 e os anos de 1870, a América do Sul foi uma zona de conflito: *“During these formative years, boundary disputes held high priority in the foreign relations of the South American States, leading to wars and consequent problems of irrendita, revanchism, and nationalism that extended well into the twentieth century.”* (Kacowicz, 1998:71). Além das guerras inter-Estatais, como a da Tríplice Aliança, entre Argentina, Brasil e Uruguai, contra o Paraguai (1865-1870), e a Guerra do Pacífico, os Estados recém-formados foram palco de guerras civis, levantes e disputas oligárquicas. É interessante observar que nas disputas fronteiriças entre os Estados a partir de 1830, estes acordaram com o princípio do *uti possidetis juris* de 1810, no qual as fronteiras deveriam coincidir com aquelas das divisões administrativas coloniais praticadas por Espanha e Portugal. Entretanto, a aceitação do princípio do *uti possidetis* não evitou conflitos armados. Nesse período, as questões da Bacia do Prata resultaram em vários conflitos armados e crises políticas entre os Estados dessa região. Esses conflitos geraram desconfianças e busca da hegemonia entre os Estados, principalmente entre Argentina e Brasil, que se refletiram na área da segurança até a segunda metade do século XX. Segundo Rodrigues, Seintenfus & Rodrigues (1995:62): *“o equilíbrio do Prata, isto é, a criação do Uruguai e sua independência, e a do Paraguai, foi um dos dogmas da nossa*

---

<sup>61</sup> “A zone of negative or precarious peace (mere absence of war) in which peace is maintained only on an unstable basis by threats, deterrence, or a lack of will or capabilities to engage in violent conflict at a certain time.” (Kacowicz, 1998:9).

*política na América do Sul. Com efeito, todas as guerras em que nos empenhamos visaram a estabilidade do Prata.*” Com isso o Brasil se empenhou para a fragmentação do antigo Vice-Reino do Prata; os Estados do Uruguai e Paraguai foram considerados Estados-tampões, para evitarem conflitos entre Brasil e Argentina.

Da mesma forma, no Pacífico Sul houve conflitos entre os Estados fronteiriços, principalmente entre Bolívia, Chile e Peru, sendo que o Chile conquistou a hegemonia sobre essa microrregião após a guerra do Pacífico. Finalmente, cabe ressaltar que durante esse período, apesar da Doutrina Monroe, o Reino Unido exerceu seu poder político e econômico na América do Sul, principalmente na Questão Cisplatina, na proibição do tráfico negreiro e nos empréstimos bancários aos Estados em situação de bancarrota econômica, perene desde suas formações.

O período seguinte, definido por Kacowicz, foi entre 1883-1919. Foi quando se deu a consolidação dos Estados, equilíbrio de poder entre Argentina, Brasil e Chile (ABC) e “regimes democráticos oligárquicos” (*sic*) alicerçados no livre comércio e ausência de guerras. Foi nesse período que o Brasil definiu as questões relativas às fronteiras, fator preponderante para a paz com os Estados limítrofes, tópico a que voltaremos no próximo capítulo. Naqueles anos, as relações entre Argentina e Brasil continuaram tensas e as rivalidades centradas na busca da hegemonia sobre a América do Sul e o Atlântico Sul. Outro fator que diferenciava os dois Estados foi o dos alinhamentos externos: enquanto a política externa da Argentina alinhou-se com a Grã-Bretanha, a do Brasil estrategicamente se alinhou com os EUA. Como resumiram Rodrigues, Seitenfus & Rodrigues (1995:60): “*era a defesa contra a formação de um possível grupo hostil de países hispano-americanos, isto é, uma política de aproximação com os Estados Unidos, para não manter-se o Brasil isolado na América.*” Esse direcionamento da política externa brasileira será analisado quando estudarmos as políticas de segurança do Brasil. Apenas ressalta-se que, desde Nabuco, e depois Rio Branco, os formuladores da política externa brasileira vislumbraram o poder hegemônico norte-americano que despontava e entenderam que o destino nacional, em relação ao sistema internacional, estava ligado à política externa formulada em Washington, pois sabiam da fragilidade de poder do Estado brasileiro. Foi a percepção da *Realpolitik*.

Foi, também, durante esses anos que ganharam força, no sistema internacional, as Doutrinas Calvo e Drago, que propunham o princípio da não-intervenção.

Carlos Calvo, an Argentinian jurist, challenged, in 1868, the accepted doctrine of the legitimacy of state-intervention in another state's internal affairs to protect the rights of aliens. The Calvo clause (which is a common feature of public contracts between Latin American governments and aliens) asserts that aliens have no claim to preferential treatment and that in this regard all sovereign states must be treated as equals. The Monroe Doctrine, while denying interventionist rights to Europeans, tacitly reserved them for the United States. The Calvo Doctrine, along with that advanced by fellow Argentinian Luis Drago in 1903, was an attempt to limit the scope of Monroe and to reassert the rights of absolute sovereignty. It was subsequently embodied in a section of Article I of the second Hague Convention of 1907. (*In Evans e Newham, 1998:60*).

As Doutrinas Calvo e Drago foram apresentadas pelo governo argentino quando do bloqueio marítimo aos portos da Venezuela imposto por Alemanha, Grã-Bretanha e Itália, em 1903, como consequência do não pagamento das dívidas contraídas pela Venezuela. As doutrinas também foram apresentadas na III Conferência Internacional Americana, no Rio de Janeiro, em 1906. Foi a partir desses eventos que surgiu o corolário Roosevelt<sup>62</sup> em relação à Doutrina Monroe, formulado pelo governo dos EUA, conhecido, também, como a política do *big stick*, política centrada, primeiramente, na proteção dos interesses econômicos norte-americanos na região e, em segundo lugar, nos interesses geopolíticos, que se resumiam à possível interferência armada das potências européias na América Latina (Buzan e Waever: 2003:308). Dessa forma, os EUA não aceitaram a doutrina de não-intervenção. Lembra-se que o princípio da não-intervenção é adotado pelos Estados que não têm poder para aplicar a estratégia da dissuasão.

Nesse período, todos os conflitos ocorridos na América do Sul foram resolvidos pacificamente por meio de arbitragens conduzidas por Estados externos à região, entre outros, Bélgica, EUA, França e Portugal, ou, ainda, pela intervenção do equilíbrio de poder do ABC.

Ressalta-se, ainda, que o Brasil foi o único Estado sul-americano que participou da Grande Guerra, participação que ocorreu após ser atingido o vapor Macau, o quarto navio afundado pela Marinha Alemã.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Governo Theodore Roosevelt (1901-1909). Corolário Roosevelt: "The United States had the right not only to oppose European intervention in the Western Hemisphere but to intervene itself in the domestic affairs of its neighbors if those neighbors proved unable to protect U.S. investments in the region on their own". Fonte: <http://en.wikipedia.org/wiki/roosevelt.corolary>. Acesso em 3 de maio de 2006.

<sup>63</sup> A participação brasileira se resumiu ao fornecimento de matéria-prima aos aliados, envio de dez aviadores à Grã-Bretanha e de uma missão médica à França. A força naval enviada atrasou-se em Dacar, devido ao surto da febre espanhola e não chegou a tomar parte nas hostilidades.

No período entre-guerras, segundo Kacowicz, a região sul-americana foi afetada pela crise econômica mundial. As economias se enfraqueceram, os Estados deixaram de lado a economia liberal e passaram a uma política de intervenção. Foi, também, nesses anos que os EUA colocaram em prática a política da boa vizinhança para a região. Apesar da forte crise econômica e da política da boa vizinhança, a Guerra do Chaco e a guerra entre Equador e Peru não foram evitadas. Todavia, o conflito sobre limites fronteiriços entre Colômbia e Peru, em 1933, foi resolvido por intermédio direto do Conselho da Liga das Nações.

Nessa época, alguns Estados, entre eles a Argentina e o Brasil, passaram a ser governados por ditaduras civis ou militares, e as Forças Armadas adquiriram uma parcela do poder político e a influenciar diretamente nas políticas interna e externa dos Estados, com reflexos na política de segurança nacional<sup>64</sup>.

Durante os anos que antecederam a II Guerra Mundial, Alemanha, Itália e Japão fizeram investidas políticas e econômicas na América do Sul, pois necessitavam de matérias-primas para a guerra que se aproximava, e tinham, ainda, interesses culturais, devido às colônias formadas pelos imigrantes daqueles Estados<sup>65</sup>. Ademais, as ditaduras do Brasil (1937-1945) e da Argentina (1943-1945), devido ao regime político adotado, nutriam simpatias para com os regimes totalitários da Alemanha e da Itália. Entretanto, pela pressão norte-americana, em agosto de 1942 o Brasil declarou guerra à Alemanha e à Itália, participando das hostilidades com a Força Expedicionária Brasileira (FEB). Em março de 1945, foi a vez de a Argentina declarar guerra à Alemanha, sem participação alguma, pois no teatro de operações europeu as hostilidades se encerraram em 8 de maio. Finda a Guerra, os Estados da região voltaram a um tênue regime democrático.

O terceiro período considerado por Kacowicz vai do final da II Guerra Mundial e a década de 1970. Todavia, consideramos que esse período deveria ser alongado até a década de 1980, haja vista que durante os anos da Guerra Fria a América do Sul apresentou as mesmas singularidades.

---

<sup>64</sup> No Brasil, houve o Movimento Tenentista, na década de 1920. Na Argentina, as Forças Armadas passaram a ser consideradas um dos pilares da formação da identidade nacional (Devoto & Fausto, 2004:214).

<sup>65</sup> Sobre a questão comercial e o papel dos EUA, ver Cervo (2001).

### *... ou área de difícil integração?*

Durante aqueles anos, houve esforços para haver uma maior integração entre os Estados da região, principalmente em relação à ideologia e à área de segurança nacional, sob a égide norte-americana. Assim sendo, em 30 de abril de 1948 foi criada a OEA, que firmou o compromisso com os interesses comuns e respeito à “soberania” de cada Estado. Em 3 de dezembro de 1948, entrou em vigor o TIAR<sup>66</sup>. Em 1960, foi criada, pelo Tratado de Montevideu, a Associação Latino-Americana para o Livre Comércio (ALALC), porém sua concretização tornou-se difícil e, em 1980, deu lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com mecanismos mais flexíveis e de cunho bilateral para preferências comerciais. Em razão das dificuldades para uma ampla integração, partiu-se para acordos regionais, tais como o Pacto Andino, estabelecido em 26 de maio de 1969, congregando, inicialmente, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela aderiu ao grupo em 1973, enquanto o Chile se retirou em 1976. O objetivo era a formação de um mercado comum regional. Da mesma forma, Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, assinaram, em 23 de maio de 1969, o Tratado da Bacia do Rio da Prata, que tinha como propósito o desenvolvimento de estudos para a utilização das bacias hidrográficas comuns, além de promover, por meio de programas, a integração regional. Em 1978, foi instituído o Tratado da Cooperação Amazônica (TCA), para a promoção de pesquisas científicas e cooperação econômica entre os Estados pertencentes à Bacia Amazônica: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Segundo Garcia, a iniciativa brasileira do TCA destinava-se a criar um marco formal que conferisse impulso político à cooperação e ao desenvolvimento dos recursos da região, salvaguardando a soberania dos Estados sobre seus territórios amazônicos (Kacowicz, 2005:216).

Ressalta-se que a integração sul-americana está longe de sua concretização, apesar do esforço de seus líderes e avanços na criação de organizações regionais, mormente depois da Guerra Fria. Há inúmeros fatores que dificultam essa integração: há falta de uma liderança regional; interesses político-estratégicos particulares de cada Estado; ausência de um poder hegemônico regional e desconfianças recíprocas; Estados depauperados, com enormes

---

<sup>66</sup> TIAR: em inglês, *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*. O TIAR estabelece que qualquer ataque armado por parte de qualquer Estado contra um Estado das Américas será considerado um ataque contra qualquer Estado americano. Verifica-se que era um instrumento para a Guerra Fria que estava se iniciando. Assim, em um eventual conflito armado com a então URSS, os Estados latino-americanos se engajariam com os EUA.

problemas internos; e, o mais importante, a integração não seria do interesse do poder hegemônico dos EUA. Todavia, há sinais promissores para um caminho que leve à integração da América do Sul, por exemplo, o presidente da Colômbia aceitou ingressar no Conselho de Defesa Sul-americano<sup>67</sup>; no entanto, condicionou sua adesão a três aspectos: a tomada de decisões por consenso, a participação exclusiva das forças institucionais dos Estados-membros e o rechaço a grupos violentos<sup>68</sup>. Portanto, há uma luz no horizonte quanto à integração sul-americana.

Como já visto, após o início da Guerra Fria, o sistema internacional mudou radicalmente. O sistema colonial fundamentado no imperialismo europeu, norte-americano e japonês, deixou de existir e foram criados novos Estados “soberanos”. Nesse contexto, surgiram, no cenário internacional, movimentos que agregaram os Estados recém-formados. Por sua vez, os Estados da América do Sul também começaram a participar de tais movimentos.

O primeiro destes foi o dos Estados não-alinhados, que teve origem na Conferência de Bandung (Indonésia, 1955). Durante a conferência vários dos novos Estados acertaram ajuda recíproca, deveriam permanecer firmes na luta contra o colonialismo, e defender a neutralidade no conflito Leste-Oeste. A primeira conferência dos Estados não-alinhados aconteceu em Belgrado (Iugoslávia, 1961). Esse movimento não teve vulto, nem alterou as políticas vigentes do sistema internacional, pois os Estados que dele participavam eram fracos, econômica e militarmente, e dependiam das superpotências para levar à frente seus projetos e políticas de consolidação.<sup>69</sup> Por exemplo, Cuba dependia dos recursos econômicos e da ajuda militar da URSS, para a concretização dos ideais revolucionários e as Filipinas, da mesma forma, dependia dos recursos norte-americanos para enfrentar movimentos revolucionários. A única força política dos Estados acontecia durante as votações nas Assembléias Gerais da ONU, todavia sem expressão real, pois é no Conselho de Segurança que as principais medidas são tomadas, e o veto das superpotências sempre se fez presente. Ressalta-se que a maioria dos Estados latino-americanos, mesmo sofrendo a influência hegemônica norte-americana, aderiu

---

<sup>67</sup> O Conselho de Defesa Sul-Americano, proposto pelo Brasil, seria responsável pela formulação de uma estratégia de defesa para a América do Sul. O governo brasileiro espera a implantação do Conselho até o final de 2008.

<sup>68</sup> Fonte: Claudia Jardim, em [http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/printable/080719\\_lulauri](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/printable/080719_lulauri) Acesso em 20 de julho de 2008.

<sup>69</sup> Fonte: <http://www.tiscali.co.uk/reference/encyclopaedia/hutchinson/m0005012.html>. Acesso em 10 de junho de 2006.

ao Movimento dos não-alinhados, exceto Argentina e Brasil, mas este, no entanto, participou das conferências como observador. O movimento continuou a existir após o término da Guerra Fria, e foi também a partir desse movimento que os Estados passaram a ter a denominação de Terceiro Mundo<sup>70</sup>, sinônimo de subdesenvolvimento e debilidade nas áreas política, econômica, militar e social.

Outro movimento, fundado, em 15 de junho de 1964, durante a I Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), foi o Grupo dos 77 (G-77)<sup>71</sup>. O objetivo do G-77, uma coalizão dos Estados em desenvolvimento, era promover uma ação coletiva para defender os interesses econômicos comuns e aumentar a capacidade de negociação na ONU. Atualmente, 132 Estados participam do Grupo, ressaltando que todos os da América do Sul a ele pertencem.

Esses movimentos foram citados para demonstrar que os Estados da região sul-americana, envidaram esforços, individuais e coletivos, para fazer frente e, quiçá, diminuir a influência norte-americana na América do Sul.

Ainda nesse período, os Estados sul-americanos vivenciaram regimes de governo militar-autoritários e ditatoriais. O Estado passou a ser uma ameaça aos cidadãos que discordassem da ideologia anticomunista propalada pelos EUA. Em relação à área de segurança, os governos implantaram as doutrinas de segurança nacional, que se transformaram em políticas de segurança nacional para “defenderem” os Estados da ameaça comunista. Em decorrência, surgiram, nesse período, movimentos guerrilheiros em vários Estados: Bolívia (1952), governo *versus* oposição da esquerda, apoiada pelo Movimento Nacionalista Revolucionário; Colômbia (1965), governo *versus* as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), Exército de Libertação Nacional e Exército Popular de Libertação; Peru (1981-1994), governo *versus* Sendero Luminoso e, ainda, movimento guerrilheiros na Argentina, Brasil e Uruguai (Holsti, 1996:217).

Foi nesse contexto que surgiu, na segunda metade da década de 1970, a Operação Condor, sob a liderança do ditador chileno, general Pinochet, cujo objetivo era interligar as

---

<sup>70</sup> O termo Terceiro Mundo é uma tradução do francês Tiers-Monde, popularizado, nos anos 1950, pelos autores Georges Balandier e Alfred Sauvy.

<sup>71</sup> Fonte: [http://en.wikipedia.org/wiki/Group\\_of\\_77](http://en.wikipedia.org/wiki/Group_of_77), acesso em 22 de junho de 2006.

instituições de segurança dos Estados do Cone Sul para fazer frente à ameaça comunista. De acordo com Dinges:

Para esse fim, compôs uma aliança secreta com outros governos militares – Uruguai, Paraguai, Bolívia, Brasil e Argentina – que foi chamada de “Operação Condor”, em referência ao majestoso comedor de carniça que é o pássaro nacional do Chile. A idéia era fazer com que os serviços de segurança reunissem forças para perseguir e capturar terroristas de todas as nacionalidades onde residissem. (Dinges, 2005:21).

Foi o período da “guerra suja” na região, quando as fronteiras e os direitos humanos não foram respeitados pelos Estados; documentos liberados confirmam a atuação norte-americana na Operação Condor. Ainda, segundo Dinges (2005:23-24): “A evidência hoje disponível mostra que a CIA sabia da existência do Condor há um ou dois meses de sua criação. A CIA já havia fomentado algum tempo antes a idéia de uma coordenação mais ampla entre os militares da região, especialmente no que dizia respeito à inteligência e comunicações.” Os membros mais atuantes na Operação Condor foram Argentina e Chile, enquanto o Brasil teve uma atuação mais discreta, agindo como observador. Segundo Devoto e Fausto (2004:503): “Significamente, (sic) documentos dos arquivos do Departamento de Estado americano registram queixas de governos parceiros do Brasil, no sentido de que os brasileiros cumpriam o Plano Condor com reticências e algumas ressalvas.” Esse comportamento brasileiro, segundo os autores, decorreu do fato de o Brasil estar, naqueles anos, no processo de distensão política (*idem*). As políticas de repressão, colocadas em prática pelos governos militares no Brasil, serão devidamente analisadas quando dos estudos de suas políticas de segurança.

Houve, ainda nesse período, vários conflitos entre os Estados, como a crise do aproveitamento das águas do Prata, que foram resolvidos pacificamente, por meio de acordos diplomáticos.

Uma área crítica nas relações entre os Estados sul-americanos foi a questão nuclear. Em linhas gerais: desde a década de 1950, os dois Estados mais importantes da região, Argentina e Brasil, iniciaram pesquisas na área da energia nuclear. Em 1967, foi estabelecido o Tratado de Tlatelolco<sup>72</sup>, que entrou em vigor em 25 de abril de 1969, e que proscreeve armamentos nucleares na América Latina e Caribe, estabelecendo uma zona livre de armas nucleares. Na mesma ocasião, foi instituído o Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (OPANAL), para assegurar a observância das obrigações.

---

<sup>72</sup> Fonte: <http://www.opanal.org/opanal/tlatelolco/tlatelolco-i.htm>. Acesso em 3 de maio de 2006.

No final da década de 1970, as desconfianças mútuas entre Argentina e Brasil entraram em um processo de arrefecimento, e um dos principais resultados foi a visita do presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985) à Argentina, a primeira visita de um presidente brasileiro desde 1935. Nessa ocasião, entre outros, foi assinado o Acordo Bilateral Brasil-Argentina de cooperação para o desenvolvimento e aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear (Almeida & Manzo, 2006:199).

Outro passo importante para a consolidação da área de não-guerra, na América do Sul, foi a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), que congregou 24 Estados da África Ocidental e da parte Oriental da América do Sul, lindeiros do Atlântico Sul. De acordo com o Itamaraty, a ZPCAS busca a cooperação científica e técnica, visa a iniciativas de caráter político-diplomático, a desnuclearização e a solução de conflitos<sup>73</sup>.

Em relação à área política, os Estados da região iniciaram a volta ao regime democrático na década 1980, com exceção do Chile. Uma das razões para a democratização foram os problemas econômicos persistentes; além do que, os Estados abandonaram o modelo desenvolvimentista, com base na economia estatal, que vinha desde a década de 1950, e começaram a trilhar o caminho da economia de mercado, fato que se concretizou nos anos de 1990.<sup>74</sup>

O último período a ser considerado é o do pós-Guerra Fria, até 2007. Verificamos que as mudanças no sistema internacional também influenciaram a política externa norte-americana para a América do Sul, especialmente após o 11 de setembro de 2001.

Com o fim do conflito entre ideologias e o fim das utopias, surgiram condições propícias para o diálogo e a cooperação Sul-Sul. Assim sendo, foi realizada, em Kuala Lumpur (Malásia, 1990) a I Cúpula do Grupo dos 15 (G-15), um organismo de consulta e coordenação política entre alguns Estados em desenvolvimento da África, América Latina e Ásia. Da região sul-americana, participam Argentina, Brasil, Peru e Venezuela. O objetivo do G-15 é a busca de maior participação no sistema internacional, nas áreas da política e nos rumos da economia global.

---

<sup>73</sup> Fonte: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/relext/mre/orgreg/zonapaz/apresent.htm> Acesso em 24 de junho de 2006.

<sup>74</sup> Ressalta-se que o caminho para o liberalismo econômico variou de Estado para Estado. Na Argentina, a liberalização econômica foi radical, enquanto no Brasil foi mais lenta devido à queda do governo Collor e a assunção do governo de Itamar Franco.

Outro acontecimento relevante para a região sul-americana foi a assinatura da Ata de Buenos Aires (1990), na qual os governos de Brasil e Argentina decidiram pela formação de um mercado comum e que, efetivamente, resultou na formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) pelo Tratado de Assunção (1991). Participam do Mercosul Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tendo, ainda, Bolívia, Chile e Peru como membros associados. A entrada da Venezuela está dependendo de aprovação pelo Congresso Nacional. Com o Mercosul, Argentina e Brasil entraram em um período de relações amistosas e de ampla cooperação nas áreas econômica, militar e nuclear. Houve, ainda, acordos entre outros Estados, tais como a formação do Acordo de Livre Comércio entre Colômbia e Venezuela (1992); a formação do Grupo dos 3, formado por Colômbia, México e Venezuela (1993), e o Acordo de Livre Comércio entre Chile e Venezuela (1995). Ressalta-se que as relações diplomáticas entre Colômbia e Venezuela encontram-se estremecidas, com a Colômbia inclinando-se para as políticas pró-EUA e a Venezuela, buscando independência em relação aos EUA e uma ligação político-estratégica com outras áreas do Globo.

Em relação à área nuclear, avanços significativos deram continuidade ao processo iniciado na segunda metade dos anos 1980. Em 1990, houve a Declaração sobre a Política Nuclear Comum entre Argentina e Brasil, que criou um sistema compartilhado de contabilidade e controle de materiais nucleares (Garcia, 2005:242). Em 1991, durante a I Cúpula Ibero-Americana, os dois Estados assinaram o Acordo de Guadalajara, que estabeleceu o uso da energia nuclear apenas para finalidades pacíficas e, ainda, criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de materiais nucleares (ABACC). Em 18 de janeiro de 1994, Argentina e Chile ratificaram o Tratado de Tlatelolco, e em 30 de maio do mesmo ano o Brasil ratificou o texto modificado do referido Tratado. Segundo o Bureau of Nonproliferation, do Departamento de Estado norte-americano, a ratificação do Tratado pelos três Estados do Cone Sul:

[...] greatly expand the land area for which the Latin American nuclear weapons-free zone is in legal effect, and constitute a significant step toward the full incorporation of the zone throughout the region. Argentina, Chile and Brazil have now assumed a binding commitment not to acquire, manufacture, test, use, or station a nuclear device in their sovereign territory.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Fonte: <http://www.state.gov/t/np/rls/fs/2001/4595.htm>, acesso em 24 de junho de 2006.

Dando continuidade à desnuclearização, em relação ao armamento nuclear da região sul-americana, a Argentina ratificou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear em 10 de fevereiro de 1995, e o Brasil fez o mesmo em 18 de setembro de 1998. Com esses acordos e tratados ratificados pelos governos da Argentina e Brasil, o perigo de uma corrida nuclear na América do Sul ficou descartado. O programa nuclear brasileiro será analisado quando do estudo das políticas de segurança do Brasil.

A Argentina, durante o governo de Carlos Menem (1989-1999), buscou mais aproximação com os EUA, pois desde a II Guerra Mundial houve um distanciamento. Menem acreditava que esse distanciamento tinha sido prejudicial à Argentina, contrariamente ao que tinha ocorrido com o Brasil. Desta forma, a Argentina participou da I Guerra do Golfo, enviando, inclusive, uma belonave para aquela região. Em consequência dessa aproximação, o governo norte-americano, em 1997, concedeu à Argentina o *status* de aliada extra-OTAN dos EUA (Devoto & Fausto, 2004:477). As crises políticas e econômicas, que alcançaram a Argentina na virada do século, propiciaram um novo afastamento dos EUA. O Brasil, por outro lado, buscou uma política mais independente em relação aos EUA, pois manteve posições próprias em relação a Cuba; nas relações hemisféricas deu prioridade à América do Sul, em especial ao Mercosul, e sustentou sua posição como *global trader*, inclusive recorrendo à OMC contra os EUA, devido à política econômica norte-americana de subsídios à agricultura (*idem*). Em suma, procurou novas parcerias estratégicas, buscando, ainda, maior integração latino-americana. Os autores não explicitaram que essa política externa mais independente do Brasil em relação aos EUA teve origem com o governo do general Ernesto Geisel (1974-1979), ainda durante a Guerra Fria, fato que será analisado quando estudarmos a política externa brasileira durante o regime militar.

Evidência de uma política externa mais independente do Brasil e da América do Sul foi a criação do Grupo dos 20 (G-20), instituído em 20 de agosto de 2003, sob a liderança do Brasil. Ele congrega 21 Estados-membros, dos quais sete são da América do Sul<sup>76</sup>, com interesses na área agrícola.<sup>77</sup> O G-20 tem como proposta abrir espaços para as negociações sobre agricultura junto à OMC e paulatinamente adquiriu força política para as negociações sobre a abertura do comércio agrícola com os EUA e a União Européia (UE). O G-20 bloqueou, ainda, uma aliança

---

<sup>76</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

<sup>77</sup> Fonte: [http://www.g-20.mre.gov.br/history\\_port.asp](http://www.g-20.mre.gov.br/history_port.asp) Acesso em 19 de junho de 2006.

inicial entre os EUA e UE rumo a uma rodada insatisfatória para as economias em desenvolvimento (Abreu, 2006:B2). No período da Guerra Fria, seria impensável tal iniciativa por parte dos Estados do Terceiro Mundo.

Após a crise econômica do final da década de 1990, que atingiu as várias partes do Globo, o sistema liberal, que fora adotado na América do Sul, enfrentou inúmeras crises. Argentina (2000-2002), Bolívia (2001-2006), Brasil (2000-2002), Equador (1998-2005), Peru (2000-2001), e com exceção do Brasil, a crise econômica trouxe ameaças às instituições democráticas. Na Argentina, Bolívia e Equador, os presidentes foram depostos, não pelas Forças Armadas, ainda desgastadas pelo regime militar de outrora, porém pelos novos movimentos sociais e pelas agitações das ruas. Em consequência, novos planos ortodoxos de estabilização econômica foram colocados em prática e refrearam a força do liberalismo econômico, adotado na década de 1990. Novas lideranças políticas apareceram na região.

Interessante observar as palavras do The International Institute for Strategic Studies, sobre o aparecimento dessas novas lideranças e movimentos na América do Sul: *“The democratic leftist leaders brought to power have thought these free-market policies with social welfare programmes that haven fallen substantially short of wholesale economic revolution.”* (2007:108).<sup>78</sup>

Nesse contexto, surgiram novos partidos políticos de esquerda, por exemplo o Movimento ao Socialismo (MAS) na Bolívia, que buscam um novo projeto revolucionário baseados no desenvolvimento nacional e no resgate da parcela da população excluída. Na Bolívia, no Equador e na Venezuela houve nacionalizações na vital área da energia e os novos partidos políticos lá originados agregaram parcelas da população, principalmente indígenas e mestiços, excluídas do espaço político, para reivindicações e transformações sociais e econômicas. Nesses partidos políticos, a ideologia é difusa e afastada do marxismo clássico.<sup>79</sup>

O governo do presidente Hugo Chávez, da Venezuela, lançou o projeto Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), cuja base é a integração latino-americana. As políticas do governo venezuelano chocaram-se com as dos EUA, sendo que, por um curto espaço de

---

<sup>78</sup> *Strategic Survey. The annual review of world affairs.* 2007. London: Routledge, 2007.

<sup>79</sup> Essas considerações foram obtidas na palestra A Emergência da Nova América do Sul, proferida na Escola de Guerra Naval, RJ, em 4 de maio de 2006, pelo professor Francisco Carlos Teixeira da Silva, da Universidade Federal do Rio de Janeiro; e no Laboratório de Estudos do Tempo Presente, da mesma Universidade. <http://www.tempopresente.org>

tempo, o presidente Chávez foi deposto (2002), com velado apoio norte-americano aos revoltosos. Retornou, porém, ao poder, com ajuda da diplomacia brasileira. A posição de Chávez é ímpar, pois usa o petróleo como trunfo político e poder de influência regional, em relação a Estados com problemas econômicos, como Argentina, Bolívia, Cuba e Equador. Além de estar em processo de aquisição de novos equipamentos militares<sup>80</sup> para a modernização das forças armadas venezuelanas, também procura modificações na doutrina militar do Estado. Esses fatos se refletem na segurança regional e dos Estados da América do Sul.

O Mercosul também foi atingido pela crise da economia. A Argentina, com os problemas econômicos de 2000, demandou medidas do bloco que salvaguardassem sua economia; o Brasil aquiesceu às demandas da Argentina. Uruguai e Paraguai, desde 2005, ameaçam se retirar do bloco, pois protestam sobre as decisões tomadas pelos parceiros “grandes”.<sup>81</sup> Além do mais, Paraguai<sup>82</sup> e Uruguai vêm se aproximando dos EUA, que intentam acordos de livre-comércio. Por outro lado, México e Venezuela estão procurando a adesão plena ao Mercosul, mas a entrada do México é praticamente inviável, haja vista sua participação no Nafta. O Mercosul, se bem administrado politicamente por Argentina e Brasil, poderia vir a ser o núcleo da integração sul-americana.

Assim sendo, a crise econômica trouxe, em seu bojo, um período de turbulência política na região, quer internamente, quer nas relações entre os Estados. Uma das causas geradoras da crise econômica foi a implementação, pelos Estados, do sistema liberal para as economias na década de 1990, pois as reformas não trouxeram melhorias para a área social. As demandas naquela área haviam sido reprimidas por anos, pelas ditaduras, e o novo sistema falhou em concretizá-las. Houve uma decepção generalizada, dando partida aos movimentos populares, geradores de conflitos internos para mudanças estruturais na política e na economia.

Outro fator desestabilizador que deve ser levado em consideração é a disputa pelos recursos energéticos na região. A Venezuela é possuidora das maiores reservas de petróleo e

---

<sup>80</sup> A Venezuela está adquirindo material bélico da China, Espanha e Rússia. O Brasil iria fornecer aeronaves da Embraer, entretanto, a venda foi vetada pelos EUA, porque as aeronaves utilizam equipamentos norte-americanos.

<sup>81</sup> Além do mais, Argentina e Uruguai, desde 2005, estão envolvidos em um conflito em razão da possível construção de uma fábrica de celulose na divisa dos dois Estados. A Argentina reclama da poluição a ser causada pela fábrica. O conflito foi denominado de “guerra de las papeleras”.

<sup>82</sup> Devido à eleição de Fernando Lugo para presidente do Paraguai, em abril de 2008, as relações EUA-Paraguai talvez sejam reformuladas, pois o presidente eleito é da esquerda moderna.

gás natural, mas sua localização está fora da região crítica do Oriente Médio; a Bolívia, por sua vez, apresenta-se com a segunda reserva de gás natural na América do Sul. Com isso, a posicionamento estratégico e econômico dos dois Estados ganhou vulto, pois há crescente demanda pelos recursos energéticos por parte dos Estados desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse fator geoestratégico acabou trazendo reflexos para toda a região sul-americana, fato por si só gerador de conflitos e jogos de interesse político e econômico que afetam o sistema internacional da região.

Após essas observações, em linhas gerais, sobre a América do Sul, como poderemos responder a questão inicial: a região é uma zona de não-guerra?

Desde o fim da Guerra do Pacífico, poucas guerras aconteceram na América do Sul, apesar de ser uma área de conflitos latentes e questões não resolvidas, como o pleito da Bolívia para um acesso ao mar e o problema da guerrilha; além do problema do narcotráfico na Colômbia, que pode repercutir nos Estados vizinhos, envolvendo ingerência política e militar direta dos EUA na região circunvizinha.

Por outro lado, a rivalidade em busca da hegemonia sobre a região – entre Argentina e Brasil – que existiu até o final da década de 1970, repercutiu nos Estados da Bacia do Prata. É interessante observarmos que apesar dos dois Estados serem governados, na maior parte do período 1945-1980, por regimes militares, não democráticos e com sistema econômico dirigido pelo Estado, não houve conflito armado, fato que contraria o argumento de que somente Estados democráticos e com economia de mercado não fazem guerra. A partir de 1980, a volta da democracia favoreceu o fim de uma certa corrida nuclear e um maior intercâmbio das Forças Armadas<sup>83</sup>, além da criação do Mercosul. Esse conjunto de fatores fez com que a probabilidade de um conflito armado entre os dois Estados praticamente seja nula.

Outro progresso alcançado foi nas questões fronteiriças entre Argentina e Chile. Todas as disputas foram resolvidas pacificamente, por meio de acordos entre as partes, principalmente a partir do Tratado de Paz e Amizade (1984) entre os dois litigantes, que foi referendado por um plebiscito na Argentina. Observe-se que o Tratado de Paz foi assinado entre uma ditadura militar (Chile) e um governo recém-democratizado (Argentina). Ressalta-se que o resultado da Guerra das Malvinas – a Argentina foi fragorosamente derrotada – teve um papel

---

<sup>83</sup> Mesmo durante os regimes militares houve exercícios militares conjuntos entre as Marinhas Argentina e Brasileira, exercícios denominados de “Operação Fraternal”.

preponderante na democratização da Argentina, além de mostrar que suas Forças Armadas não estavam preparadas para outra guerra. Sobre esse cenário, Kacowicz (2004:122) resumiu: “*the South America case is a vivid example of how nondemocracies can establish and maintain peaceful relations among themselves and with democracies as well, including zones of negative and even stable peace.*” É devido a esses fatores que Kacowicz considera que o Cone Sul se transformou, a partir desses acordos, numa área de *stable peace*.<sup>84</sup>

Ainda segundo Kacowicz, a região sul-americana manteve uma zona de paz negativa no período de 1883-1980 devido a fatores tais como: a) a presença hegemônica dos EUA no Hemisfério, aliada com a hegemonia regional do Brasil; b) o isolamento geográfico dos principais atores, principalmente até a década de 1950, exceto na região do Prata; c) interdependência econômica com os EUA; d) Estados com Forças Armadas precárias, um óbice na guerra entre Estados; e) um consenso normativo sobre a resolução de conflitos, fundamentado no aspecto cultural regional; e f) os Estados contentes com seus territórios, fator que diminui a probabilidade de guerra de conquista (*ibidem*:122-123).

Após 1996, como observado, deu-se a crise econômica, acontecimento que culminou no aparecimento de novos movimentos sociais, na seqüência ao regime democrático implementado nos Estados. Esses movimentos sociais podem levar a um retrocesso político na região e causar conflitos entre os Estados.

Outros fatores destabilizadores que podem ser considerados são os recentes tratados de livre comércio entre EUA, Chile, Colômbia (ainda em fase de implantação) e Peru, fato que diminui a chance de haver uma maior integração econômica entre os Estados sul-americanos. Além de os EUA terem realizado acordos econômicos com aqueles Estados, a presença militar norte-americana aumentou na região desde a década passada. Os EUA mantêm 250 “assessores” na Colômbia, resultado do Plano Colômbia; um conjunto de sistema de radares militares na Bolívia, na Colômbia, no Equador e no Peru; mantêm, também, um aeroporto militar no Equador<sup>85</sup>, para aeronaves norte-americanas; 800 “assessores” na Bolívia<sup>86</sup>; e, ainda,

---

<sup>84</sup> “A zone of stable peace (non expectations of violence), in which peace is maintained on a reciprocal and consensus basis. In this zone the probability of war is so small that it does not really enter into the calculations of any of the parties involved ... thus, a zone of stable peace is a community or society of nation-states satisfied with the status quo, in which domestic and international conflicts might occur, though they are kept within nonviolent limits.” (Kacowicz, 2004:10).

<sup>85</sup> O governo do presidente Rafael Correa anunciou que o Aeroporto, na base de Manta, deverá ser desocupado pelos norte-americanos em 2009.

um número de “assessores” e acesso ao aeroporto militar de Mariscal Estigarribia, no Paraguai. Além da presença militar, os EUA, desde 11 de setembro 2001, estão preocupados com a região da Tríplice Fronteira, entre Argentina, Brasil e Paraguai, pois, segundo o governo norte-americano, é uma região que poderia estar conectada ao terrorismo internacional. Outra situação que poderia ser geradora de conflitos é o aparecimento de novos líderes, como Hugo Chávez e Evo Morales, apoiados por movimentos sociais, cujas políticas, baseadas em uma nova esquerda, entrariam em choque com as políticas defendidas pelos EUA, principalmente na área econômica e no combate ao terror e ao narcotráfico.

Verifica-se, assim, que a América do Sul, para os estudos de segurança, deve ser dividida em duas sub-regiões. A do Cone Sul – Argentina, Brasil, Paraguai e Chile, que poderíamos definir como sendo uma área de *stable peace*. E a sub-região do noroeste e norte da América do Sul, abrangendo Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela que poderíamos dizer que continua sendo uma área de equilíbrio instável, onde poderão surgir conflitos armados. Buzan *et al.* (2003) dividiram também a América do Sul em dois subcomplexos de segurança: o do Cone Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Paraguai) e o da região do norte dos Andes (Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela). A influência norte-americana é maior na região do norte andino, se materializando pelo Plano Colômbia.

Observa-se que o Brasil está situado nas duas áreas; esta especificidade será estudada quando estudarmos as políticas de segurança do país.

Neste capítulo, podemos concluir que os EUA exerceram e exercem forte influência de seu poder sobre a América Latina, desde antes de seu poder hegemônico global, e que as políticas para a região estão conectadas com os interesses da política externa norte-americana. Os EUA fizeram intervenções armadas, políticas e econômicas nos Estados da região quando perceberam seus interesses ameaçados. Este é um dos principais motivos da ausência de conflitos armados na região, pois os Estados latino-americanos defendem a política da não-intervenção, sempre tendo a visão realista de que poderão sofrer intervenções, armadas ou não, do Norte. É uma real ameaça.

---

<sup>86</sup> President Evo Morales said he expects U.S. military aid to Bolivia to stop soon, as his government plans to bar U.S. troops from assisting in anti-drug operations. **International Herald Tribune**, October 10, 2007. Disponível em <http://www.ihf.com/bin/printfriendly.php?id=7843799> . Acesso em 22 de junho 2008.

Os próximos capítulos serão dedicados aos estudos das políticas de segurança do Brasil – a questão central do trabalho. O capítulo 3 apresenta a política de segurança na era Vargas (1930-1945).

## **Capítulo 3 - Política de Segurança Nacional na Era Vargas**

Antes de analisarmos a política de segurança nacional na era Vargas (1930-1945), é necessário um breve estudo da área política e da militar, após a inauguração do período republicano no Brasil, em 1889. As definições estratégicas traçadas pelo Estado no início da República Velha, para a consecução dos objetivos políticos e militares a serem alcançados, quer internamente, quer nas relações internacionais, influenciaram as políticas postas em prática no período Vargas e nos subseqüentes. Torna-se, também, necessário uma rápida análise da instituição militar, pois a modernização do ideário militar teve reflexos na área política, militar, econômica e no conceito de segurança nacional.

### **3.1 – A área política: República das oligarquias**

A República no Brasil foi fundada por meio de um golpe militar, idealizado por oficiais que rezavam a filosofia positivista e não pertenciam ao círculo dos oficiais-generais. Os dois primeiros presidentes da República foram militares: Marechais Deodoro da Fonseca (1889-1891) e Floriano Peixoto (1891-1894). A partir do governo de Prudente de Moraes (1894-1898), todos os presidentes foram civis, com exceção do quadriênio 1910-1914, quando o presidente foi o Marechal Hermes da Fonseca.

A partir do governo Prudente de Moraes, o Brasil foi governado por oligarquias políticas agrárias e conservadoras que buscavam interesses próprios; além do que, a própria Constituição definia que o poder do Estado não era centralizado. O poder estava pulverizado pelas unidades da Federação, sendo que elas gozavam de certa liberdade política e econômica e possuíam uma força militar. Portanto, as instituições políticas, econômicas e militares do Estado eram frágeis. Verifica-se, que o poder do Estado não estava consolidado.

Todavia, naquele cenário, o setor da política de relações exteriores foi se fortalecendo e se consolidando. Um dos responsáveis pela empreitada foi o Barão do Rio Branco. De 1902 a 1914, período em que esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), definiu políticas e estratégias que resolveram os problemas de fronteiras do Brasil. A definição territorial passou a exercer influência nas políticas de segurança nacional, pois é sabido que problemas de limites territoriais entre Estados vizinhos são focos de conflitos entre os litigantes; e o Brasil tinha fronteiras com todos os Estados sul-americanos, com exceção do

Chile. Os resultados das estratégias elaboradas por Rio Branco foram os tratados com a Bolívia (1903), Equador<sup>87</sup> (1904), Venezuela (1905), Holanda (1906), Colômbia (1907), Peru e Uruguai (1909), ficando indefinido um trecho de fronteira com o Paraguai (Doratioto, 2005:24-27). De acordo com Calógeras, com a política de Rio Branco “*mantínhamos íntegro o ponto de vista herdado da diplomacia portuguesa: o uti possidetis, como título primordial de domínio, em falta do direito convencional; o reconhecimento da soberania do Estado sobre terras por ele ocupadas, e até onde se estende a efetiva ocupação.*” (Calógeras, 1936:213). A definição das fronteiras, sem conflitos armados, por meio de tratados e arbitramento, foi primordial para a política de estreitamento nas relações diplomáticas entre o Brasil e os demais Estados da América do Sul. Essa estratégia política foi a pedra basilar da busca por soluções pacíficas nas contendas entre os Estados limítrofes com o Brasil. Além do mais, era a confirmação da política do Estado brasileiro em não encetar guerras de conquista, como preconizado na Carta Magna de 1891.<sup>88</sup>

O ministro Rio Branco buscou, também, a liderança brasileira na América do Sul quando definiu as relações com os Estados sul-americanos: “*repelir toda idéia de tutela ou de hegemonia, instituindo uma política de verdadeira confraternização; guardar neutralidade nas contendas locais; aplainar desinteligências*”. (*ibidem*:226). Esse pensamento direcionou a política brasileira nas décadas seguintes e teve alcance em toda a América do Sul. Foi um dos alicerces das políticas de segurança do Brasil.

Rio Branco entendia que a diplomacia tinha que possuir, em sua retaguarda, uma força militar dissuasória, pois, em conversações com oficiais da Marinha do Brasil (MB) e do Exército Brasileiro (EB), sempre dizia: “*os senhores começam onde a missão do meu ministério se interrompe*” (*ibidem*:233); e vislumbrava um equilíbrio nas forças armadas da América Latina, pois durante o Terceiro Congresso Científico Latino-americano de 1905, proferiu as seguintes palavras: “*É indispensável que antes de meio século, pelo menos quatro ou cinco das maiores nações da América Latina, por nobre emulação, cheguem em recursos defensivos, como a nossa grande irmã do Norte, a competir com os maiores Estados do mundo*” (*ibidem*:231).

---

<sup>87</sup> O Equador perdeu uma vasta área de seu território na guerra com o Peru (1942), daí não mais ser limítrofe do Estado brasileiro.

<sup>88</sup> Art. 88 diz: “Os Estados Unidos do Brasil em caso algum se empenharão em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outra nação”.

Tinha, por outro lado, a compreensão sobre a real situação do estado de fraqueza da área militar, quer em relação aos meios materiais, quer em relação à formação do pessoal militar; e que era imprescindível que o Brasil estivesse aparelhado com novos meios e preparasse melhor a formação profissional do pessoal militar. Dessa maneira, foi com seu estímulo que o presidente Rodrigues Alves (1906-1910) iniciou a modernização da MB, encomendando novos meios navais à Grã-Bretanha. Quanto ao EB, recomendou que alguns oficiais fossem realizar cursos e estágios no Exército alemão, considerado, na época, o melhor entre os seus pares.<sup>89</sup> (Carvalho, 2005:27).

Para contrabalancear as relações entre Argentina e Grã-Bretanha, Rio Branco consolidou o estreitamento nas relações diplomáticas com os EUA, e buscou ser o interlocutor dos interesses norte-americanos na América do Sul, pois entendia o poder dos EUA na região, fato que, segundo Cerro e Bueno (2002:193): *“despertava receio em outros países da área, pois se temia o imperialismo norte-americano.”* Vislumbravam os efeitos do imperialismo norte-americano por intermédio do Brasil. Entretanto, Rio Branco assegurava que a política brasileira era a da paz, como disse em seu discurso, durante a Terceira Conferência das Américas, no Rio de Janeiro (1907): *“Às repúblicas limítrofes, a todas as nações americanas só desejamos a paz, iniciativas inteligentes e trabalho fecundo, para que prosperando e engrandecendo-se, nos sirvam de exemplo e estímulo a nossa atividade pacífica.”* (Calógeras, 1936:244).

A partir do ministro Rio Branco, a política externa brasileira já estava consolidada em relação às Américas. O Brasil republicano, com sua nova estratégia política no campo internacional, foi conseguindo superar paulatinamente as desconfianças dos Estados vizinhos, que existia desde o Império. Buscou a negociação e a cooperação como objetivos estratégicos a serem alcançados, ao mesmo tempo em que procurava diminuir a liderança argentina no subcontinente, buscando incrementar as relações com Chile e Peru. Calógeras sintetizou bem a política externa brasileira no tempo de Rio Branco: *“o que se colimava era fundar uma verdadeira cooperação de povos americanos, fazer do conjunto de seus respectivos territórios o continente da paz.”* (*ibidem*:234). Observa-se que as diretrizes da política externa de Rio Branco se amalgamaram em uma política de Estado a ser trilhada e influenciaram as políticas de segurança nacional, como veremos no decorrer de nossas análises.

---

<sup>89</sup> Nesse aspecto, o ministro da Guerra, Hermes da Fonseca, exerceu, também, forte influência junto ao governo para a concretização dos estágios na Alemanha.

Outro fator importante para os fundamentos da política externa e a de segurança nacional foi a participação brasileira na Grande Guerra. O Brasil foi o único Estado sul-americano que participou daquele conflito armado: em outubro de 1917, o Brasil abandonou a neutralidade e declarou guerra à Alemanha, em virtude do torpedeamento de navios mercantes nacionais. O Brasil enviou 13 oficiais-aviadores à Grã-Bretanha, 100 médicos-cirurgiões à França, e uma Divisão Naval em Operações de Guerra (DNOG). A DNOG não chegou a participar das operações de Guerra, pois sua guarnição foi acometida pela gripe espanhola, em Dakar, onde parte dela veio a falecer. Embora a participação tenha sido meramente figurativa, o Brasil fez sua entrada no cenário internacional, pois obteve assento na Conferência da Paz e participou nos primórdios da Liga das Nações. Graças à política de aproximação com os EUA, conseguiu participar do Conselho da Liga como membro eleito. Nesta condição, teve atuações relevantes, angariando certo prestígio internacional.

A busca de um assento permanente no Conselho da Liga tornou-se uma das metas dos governos de Arthur Bernardes (1922-1926) e de Washington Luís (1926-1930). Todavia, com a provável inclusão da Alemanha na Liga, caso ocorresse, o Estado alemão se tornaria membro permanente; a partir desses fatos, o Brasil vislumbrou que sua meta não seria alcançada. Assim sendo, vetou a entrada da Alemanha na Liga das Nações e, com a perda de sua influência e autoridade, renunciou ao cargo de membro temporário e, em seguida, retirou-se da Liga, em 12 de junho de 1926. A pretensão brasileira não teve respaldo diplomático entre os Estados americanos (Cervo & Bueno, 2002:221-227). O fato é que o Brasil não possuía um poder econômico e militar que garantisse sua pretensão, pois as grandes potências da época – Alemanha, EUA, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão – jamais incluiriam em seu seio um Estado sem poder econômico e militar perante o Concerto das Nações. Além do mais, queriam manter o *status quo* em relação aos demais Estados do Planeta. Entretanto, essa participação na Liga das Nações foi profícua para a política externa brasileira, pois, a partir de então, o Brasil passou a apoiar e colaborar com os organismos internacionais da Liga e nos organismos que se sucederam. Segundo o professor Fred Halliday, esse apoio aos organismos internacionais, desde então, fazem com que o Brasil seja respeitado diplomaticamente nas relações internacionais.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Fred Halliday é professor de Relações Internacionais da London School of Economics. Proferiu palestra na Escola de Guerra Naval em 11 de setembro de 2006.

### **3.2 – A área militar: do civilismo sem autoridade à autoridade sem civilismo**

Durante a República Velha (1889-1930), o Estado brasileiro vivenciou várias crises militares. As mais relevantes foram no Exército (EB), as revoltas da Escola Militar (1895, 1897, 1904); a revolta dos sargentos do EB (1915); as revoltas Tenentistas (1922, 1924, 1926, 1930). Na Marinha (MB), houve a revolta da Armada (1893) e a revolta dos Marinheiros (1910) (Carvalho, 2005:15).

O militarismo do início da República, ao contrário do civilismo do Império, gerou um conflito armado entre o EB e a MB (1893). O cerne da questão era a legalidade do governo Floriano Peixoto, vindo, posteriormente, adquirir um tom monarquista (Cervo e Bueno; 2002:174). Nessa revolta militar chegou haver ingerência interna de governos estrangeiros para resolver a questão. A partir desse conflito, o EB passou a exercer uma maior influência na política nacional e a MB passou a referendar as decisões tomadas pela força terrestre no que tange à segurança interna e às intervenções no Estado<sup>91</sup>. Assim sendo, quando nos referirmos à área militar, estaremos fazendo referência ao EB e, em casos específicos, à MB e à Força Área Brasileira (FAB).

Apesar de o EB ter inaugurado o novo regime de governo, era uma instituição não organizada, embora possuísse abrangência nacional. Era uma instituição fraca em relação à doutrina militar ensinada nas escolas de formação, como também, aos meios empregados. O efetivo militar não representava todas as camadas sociais da população, haja vista o problema do recrutamento militar. Outro óbice era a Guarda Nacional: ela dificultava a heterogeneidade do efetivo, quando do recrutamento militar, pois o pessoal que ia servir no EB eram os não alistados na Guarda Nacional, dessa maneira, oriundos da camada menos favorecida da população. Verifica-se que o Estado não possuía uma política de segurança nacional, era vulnerável em relações aos outros centros de poder.

A visão sobre a necessidade de mudanças estruturais no EB e na MB contou com o apoio do ministro Rio Branco. As mudanças estruturais e doutrinárias começaram a ocorrer quando do regresso dos oficiais que foram estagiar no Exército alemão. Eles passaram a ser chamados

---

<sup>91</sup> Sobre essa premissa, verifica-se que ela é confirmada pelas palavras do general Góes Monteiro, quando do planejamento do golpe de Estado de 1937: “A Marinha, que sempre acompanhara o Exército nesses passos decisivos para a nação, como em 1889 e 1930, ainda dessa vez não faltaria com seu apoio.” (Coutinho, 1956:314).

de jovens turcos, pois eram simpatizantes das mudanças realizadas na Turquia. Em 1913, fundaram a revista *A Defesa Nacional*, que passou a divulgar o novo ideário militar. Apesar do incentivo do presidente Hermes da Fonseca na modernização das políticas para a área militar, observa-se que o movimento catalisador para a renovação do pensamento militar surgiu no seio da oficialidade que estagiou na Alemanha, e não no círculo dos oficiais-generais. Houve o choque entre o pensamento conservador dos chefes militares, da velha geração, e o renovador, da jovem oficialidade.

A primeira grande reforma veio em 1918, com o Decreto nº 13.040, de 29 de maio de 1918, que considerou extinta a Guarda Nacional. A partir de então, passou a haver uma maior simbiose entre a população e as Forças Armadas, pela nova lei do alistamento militar.

Como já visto, a Grande Guerra trouxe modificações na arte da guerra. Verificou-se que, para a segurança de um Estado, as áreas política, econômica, militar e social deveriam estar entrelaçadas para os esforços de guerra. Essa nova percepção sobre a guerra foi sendo difundida pelo Globo. No Brasil, a área militar observou a RAM que ocorrera na guerra e a partir de então vislumbrou que era imperiosa a continuação da renovação doutrinária, dos meios e da formação do pessoal militar. É interessante observar as palavras do ministro da Marinha, almirante Antonio Gomes Pereira, em seu relatório I (1919:38), apresentado ao vice-presidente da República, em maio de 1919:

A guerra atualmente, que acabamos de ver, não é mais a luta entre as forças armadas dos países, é a luta entre as nações. A mobilização já não se restringe às reservas, estende-se a todos que possam ser utilizados nos combates ou nos serviços auxiliares que demandam menos vigor. Mobilizados são também o comércio e as indústrias. Todas as forças vivas da nação convergem para a sua defesa.<sup>92</sup>

Recomendava, ainda, a criação do Conselho de Defesa Nacional e a de um estado-maior misto, nada mais que um estado-maior conjunto, que seria o órgão embrionário de um eventual Ministério da Defesa, como os da atualidade. Entretanto, a área política não implantou tais sugestões. Verifica-se o descompasso entre os setores político e militar sobre assuntos concernentes à área da segurança, que perdura até o momento atual.

---

<sup>92</sup> BRASIL. Ministério da Marinha. Relatório apresentado ao Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, pelo ministro de Estado dos Negócios da Marinha, Vice-Almirante Antonio Coutinho Gomes Pereira, em maio de 1919. Rio de Janeiro: Arsenal de Marinha, 1919. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u2153/index.html>. Acesso em 29 de julho de 2008.

A retomada da renovação no EB ficou paralisada durante a Guerra, mas aconteceu com a vinda da Missão Francesa em 1920, cuja permanência se estendeu até 1940. A missão patrocinou mudanças substantivas na doutrina militar, nas funções do estado-maior, no planejamento das operações militares e na formação dos oficiais; portanto, criou um novo ideário militar. Em relação à MB, foi contratada a Missão Naval norte-americana, em novembro de 1922, estendendo-se até 1930. A missão resumiu-se ao envio de oficiais e praças da Marinha norte-americana ao Brasil. Para os EUA, significou um aumento de sua área de influência militar na região. A doutrina militar da MB continuou centrada na eventualidade de um conflito externo e projeção de poder. Portanto, as doutrinas das duas Forças Armadas eram independentes entre si, não havia um órgão centralizador decisório sobre os assuntos de segurança, cada força agia individualmente.

Apesar do que rezava a Carta Magna de 1891<sup>93</sup>, o Brasil não tinha, até 1920, planos de defesa e uma política de segurança nacional, ainda que sempre estivesse presente no ideário militar a hipótese de guerra com a Argentina. Carvalho (2005:29) sintetizou bem a situação reinante na época: “*Havia apenas a preocupação com a proteção das fronteiras do sul e do sudoeste, dentro de um conceito estreito de segurança.*” Com as fronteiras do Norte não havia preocupações maiores, haja vista o vazio demográfico e as características geográficas da região.

Assim sendo, com o início da modernização da área militar, um novo ideário militar nasceu. Esse ideário estava alicerçado na necessidade de maiores recursos econômicos para as Forças Armadas e, conseqüentemente, nas alterações das políticas do Estado. Para tal empreitada o Estado deveria modernizar-se, industrializar-se e buscar o fortalecimento das instituições nacionais. Como resultado, ficaria consolidado e, em conseqüência, com mais poder: este era o objetivo principal do novo ideário militar, e o EB envidará todos os esforços para realizar tal objetivo.

Ao mesmo tempo, a jovem oficialidade sabia que a área política, instituições fracas, relegava à área militar a iniciativa para uma política de segurança nacional, tornando-se, assim, um problema da área militar, e não do Estado, pois, se ela fosse do Estado, congregaria todos os setores nacionais envolvidos na questão. Esse foi o cerne da questão militar brasileira. Além

---

<sup>93</sup> “Artigo 14: As Forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas a defesa da pátria no exterior e a manutenção das leis no interior. A Força Armada é extremamente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais.”

do mais, as Forças Armadas tinham, também, como missão, a manutenção da segurança pública no interior do Estado, pois as instituições de policiamento eram fracas e geralmente dominadas por oligarquias regionais.

A área militar já fizera uma intervenção no Estado, quando da Proclamação da República, e com a renovação do pensamento militar surgiu novamente a questão: intervir ou não intervir militarmente no Estado, para mudanças nos rumos das políticas. Os tenentes decidiram pela intervenção no Estado e esse movimento foi denominado de Tenentista. Assim, houve revoltas tenentistas em 1922, 1924 e 1926. Finalmente, chegaram ao núcleo do poder em 1930, quando do apoio à rebelião de alguns estados, capitaneada pelo Rio Grande do Sul, contra a política dos estados oligárquicos.

Esse dilema em intervir ou não intervir nas trajetórias da política do Estado forneceu uma nova ideologia<sup>94</sup> para a área militar, que resultaria no papel moderador das Forças Armadas na área da política nacional. Carvalho (2005:42) resumiu assim essa questão: “*era uma combinação de intervencionismo Tenentista, com as transformações estruturais da organização militar promovida pelos reformadores*”. Além do mais, o intervencionismo, com a quebra da hierarquia militar, da disciplina militar e dos preceitos constitucionais, vai paulatinamente passar da jovem oficialidade para a instituição militar, tornando-se abrangente. É a organização militar que vai intervir e se transformar em fiadora das políticas do Estado. Como consequência, esse novo pensamento militar passou a influenciar e direcionar as políticas de segurança nacional e na redefinição do papel dos militares no sistema de poder do Estado brasileiro.

Ressalta-se, ainda, que o governo de Washington Luís, pelo Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927, criou o Conselho de Defesa Nacional, que, apesar de ser um órgão consultivo, vislumbrava informações sobre as áreas econômica, militar e psicossocial para a segurança nacional. Finalmente, depois de decorridos oito anos, a sugestão do ministro da Marinha tinha sido acolhida pela área política.

Para concluirmos, verifica-se que a partir do início da década de 1920, houve uma crise de hegemonia do Estado, pois a jovem oficialidade, como já havia explicado mestre Gramsci (1976:55), passou “*de repente da passividade política a certa atividade e apresentou reivindicações que, no seu complexo desorganizado, constituem uma revolução. Fala-se de*

---

<sup>94</sup> Sobre a questão das ideologias de intervenção da área militar na política nacional, ver Carvalho (2005:38-54).

*‘crise de autoridade’, mas, na realidade, o que se verifica é a crise da hegemonia, ou crise do Estado no seu conjunto”.* A área política não conseguiu antever a ruptura que estava ocorrendo no sistema de poder entre as Forças Armadas e as oligarquias governantes. Ela deixou de observar as reformulações doutrinárias e organizacionais da área militar, fruto, principalmente dos ensinamentos da Grande Guerra e das novas demandas dos militares, que tinham como base os ensinamentos das Missões Militares francesa e norte-americana. Uma das demandas era a necessidade da modernização do Estado e de seu fortalecimento em termos de poder nacional. Essa demanda, se concretizada, refletiria na obtenção de maior poder militar, para melhor cumprir a missão da defesa do Estado.

No final dos anos de 1920, o sistema de poder das oligarquias no Estado não se sustentou e o novo regime de governo inaugurado, teve como sustentação as Forças Armadas, pois elas detinham o monopólio da força.

### **3.3 - A busca da hegemonia militar: reflexos nas políticas de segurança nacional**

Para o estudo das políticas de segurança nacional na era Vargas, torna-se necessário dividi-la em dois períodos: o primeiro, 1930-1937, e o segundo, 1937-1945. No primeiro período, a área militar procurou sedimentar o novo ideário militar e a busca da hegemonia militar nas políticas do Estado; para isso teve que resolver problemas internos à instituição, causados pela implantação do novo regime. No segundo período, a área militar deu garantias e apoiou a criação do Estado Novo, nada mais que um regime ditatorial, e se firmou como o principal ator, no cenário político nacional. Getúlio Vargas, quando do início do movimento que o levou ao poder, expressou no discurso a idéia de reconstruir um novo Estado nacional, sem as mazelas das oligarquias. Entretanto, em sua reconstrução nacional, a reorganização da área política não estava em seus planos. Ele exerceu uma política pessoal, autoritária e teve como respaldo para a sua estratégia as Forças Armadas.

#### **3.3.1 - Período 1930-1937**

Novamente em 1930, uma parte da oficialidade das Forças Armadas interveio no Estado. Como já visto, oficiais do novo ideário militar apoiaram o movimento dos estados, liderado por Getúlio Vargas, contra as oligarquias dominantes. Todavia, o EB, diferentemente de 1889,

estava mais organizado e com uma estrutura nacional; além do mais, tinha um plano para o Estado, centrado no seu desenvolvimento nacional e na sua consolidação.

Além dos graves problemas econômicos e sociais vigentes, o Brasil recebeu reflexos das graves conturbações políticas, econômicas e sociais mundiais, pois, como já observado, após a Grande Guerra, o liberalismo econômico cedeu lugar ao nacionalismo econômico e surgiram novas ideologias. Após o *crash* da Bolsa de Nova York, em 1929, a economia mundial entrou em recessão, afetando todos os cantos da Terra. No campo da política internacional, o regime comunista, que se firmara no antigo Império Russo, passou a servir de modelo para outros Estados com graves problemas econômicos e sociais. Novos regimes de governo foram fundados, como o nazismo, na Alemanha, o fascismo, na Itália, e o militar-imperialista japonês, todos centrados em uma forte ideologia nacionalista. Esses modelos angariaram simpatizantes ao redor do Globo e o Brasil não ficou imune a essas influências, que se refletiram, também, nas políticas de segurança nacional.

O líder militar do movimento de 1930 foi o tenente-coronel Pedro Aurélio de Góes Monteiro, que fez seus estudos militares com a Missão Francesa. Góes Monteiro entendia que, aceitando a liderança militar, estaria indo de encontro aos preceitos constitucionais, pois haveria quebra da hierarquia e da disciplina militar. Apesar do dilema, aceitou o convite para organizar o levante armado, pois, para ele

[...] as questões mais importantes para a vida da Nação ficavam insolúveis, como a questão social, questão econômico-financeira e outros problemas nacionais. O Exército, desaparelhado materialmente, estava sendo empregado como instrumento de compressão política contra o povo, sendo assim desvirtuado de suas funções naturais. (Monteiro, 1934: 44-45)

O movimento foi vitorioso, quase não havendo resistência armada, pois houve a adesão, quase que imediata, da cúpula das Forças Armadas. Ainda de acordo com Góes Monteiro, com a vitória, “*a marcha para diante não se deterá e por etapas sucessivas havemos de nos encaminhar para um sistema social-nacionalista*” (*ibidem*:102). Observa-se, com essas palavras, a influência das ideologias externas na área da política interna, principalmente a ideologia dos regimes autoritários e nacionalistas de Alemanha e Itália. Além de apregoar um regime social-nacionalista, o general Góes Monteiro era partidário de um regime autoritário,

pois este poderia evitar, pela força, os movimentos sociais que enfraquecessem o Estado<sup>95</sup>. Segundo ele: “*as forças militares nacionais têm que ser, naturalmente, forças construtoras, apoiando governos fortes, capazes de movimentar e dar nova estrutura à existência nacional, porque só com a força é que se pode construir.*” (*ibidem*:157); e, ainda: “*O Estado deve, também, regular a disciplina coletiva, pois assim a economia será sanada.*” (*ibidem*:183). Finalmente, defendia a existência de um partido único, pois com vários partidos haveria diferentes idéias, que prejudicam a construção de um novo Estado. Essas eram as bases-mestras do pensamento do líder militar que influenciou, por mais de 20 anos, a política do Estado nacional.

Entretanto, apesar da vitória, e de alguns oficiais do tenentismo alcançarem postos proeminentes no novo governo, a indisciplina tomou conta das Forças Armadas na primeira metade da década de 1930. Houve agitações, conspirações, levantes e protestos, além dos movimentos nos clubes militares que expressavam a divergência política de seus associados, entre eles, o Clube Militar<sup>96</sup>, dos oficiais do EB. Foi fundado, ainda, o Clube 3 de Outubro, que congregava oficiais ligados ao tenentismo e civis em apoio ao novo governo. Ainda de acordo com Góes Monteiro, o Clube 3 de outubro seria a base de um futuro partido político e seu objetivo era impedir que os oficiais levassem questões políticas para os quartéis (Coutinho, 1956:157).

Verifica-se, então, que continuava a questão: qual deveria ser o papel adequado para a instituição militar frente ao Estado? O cerne da questão não havia se alterado: a instituição militar deveria intervir ou não nas políticas do Estado? Como resultado, a divisão ideológica alcançou a oficialidade e essa divisão chegou à área militar.<sup>97</sup> Essa politização também iria afetar as políticas de segurança nacional.

A liderança militar que sustentava o novo governo entendia que a politização dos oficiais e praças das Forças Armadas não era benéfica para as instituições militares, nem para o governo recém-inaugurado, pois havia sempre o risco de uma guerra civil. Ao mesmo tempo, para Góes Monteiro, o EB deveria, como instituição, exercer a política, pois segundo ele:

---

<sup>95</sup> O pensamento sobre o Brasil necessitar de um governo forte não estava apenas no ideário militar. A obra de Oliveira Vianna, por exemplo, contém pensamentos semelhantes.

<sup>96</sup> Segundo Góes Monteiro: “o Clube Militar, desde a sua fundação no fim da Monarquia, por Benjamin Constant e outros militares políticos, tem sido solicitado, em todas as fases das crises por que tem atravessado a República, para agir nesse terreno escabroso e perigoso do faccionismo.” (Coutinho, 1956:157).

<sup>97</sup> Sobre essa questão ver Carvalho (2005: 73-75).

*“sendo o Exército um instrumento essencialmente político, a consciência coletiva deve-se crer no sentido de se fazer a política do Exército e não a política no Exército.”* (Monteiro, 1934:163). Ao mesmo tempo, o EB devia combater as divisões políticas dentro da instituição, pois segundo ele: *“este deve repelir, a coice d’armas, todo elemento que, sob quaisquer disfarces, queira induzi-lo a tomar outra direção, do que como tem acontecido, só poderá resultar a sua divisão, fraqueza e impotência.”* (*ibidem*:163). Observa-se que a liderança militar vai se esforçar para evitar a divisão no interior do EB, para buscar a hegemonia na política do Estado, para desenvolvê-lo e, assim, ter Forças Armadas mais bem equipadas.

Para sanar os problemas da quebra da hierarquia e da indisciplina, várias medidas foram tomadas. A mais evidente foi a renovação de toda a cúpula do EB, pois, em 1935, todos os generais-de-brigada tinham sido promovidos pelo governo revolucionário (Carvalho, 2005:83). O próprio Góes Monteiro, em 1931, foi promovido ao posto de coronel, em maio do mesmo ano general-de-brigada e, em outubro de 1932, general-de-divisão, para angariar legitimidade e legalidade e, assim, encetar as reformas necessárias no EB. Foram também feitas alterações no sistema de promoção de oficiais<sup>98</sup> e alterações nos regulamentos disciplinares para se alcançar um maior enquadramento do pessoal militar e minar possíveis rupturas na área militar.

Em relação à preservação da segurança interna, o EB tinha participado da Revolta da Armada (1893), Guerra de Canudos (1896-1897) e do Contestado (1914-1916), além de ter atuado nos estados de sítio e no combate à grande marcha de Prestes (1926). A partir de 1930, o EB como o fiador do novo governo, começou a ter um maior envolvimento com a segurança interna<sup>99</sup>, pois para o desenvolvimento nacional deveria haver paz interna. Combateu as forças paulistas no Movimento Constitucionalista de 1932, de onde saiu fortalecido. Em relação às novas ideologias (comunismo e socialismo) que tinham chegado ao Brasil, o EB passou a ser mais atuante na vigilância e na luta contra esses movimentos. Segundo Góes Monteiro (*ibidem*:109):

[...] a força armada, em sua vocação de mantenedora da ordem interna e da unidade da pátria, no momento, terá logicamente que se preocupar mais com esse aspecto de sua missão, que com a idéia da possibilidade de uma luta externa, hipótese admissível, embora permaneça o estado de paz em que vivemos com todas as nações da América.

---

<sup>98</sup> Entretanto, as promoções levando em conta motivos políticos continuaram em todo o período Vargas.

<sup>99</sup> Não segurança da população e, sim, segurança do regime, conseqüentemente do poder político do Estado.

Esse novo pensamento estava calcado em duas premissas básicas: naquele momento, não havia uma ameaça externa; as Forças Armadas eram deficientes. Góes Monteiro (*ibidem*:171) tinha essa visão quando escreveu sobre estas deficiências em relação à segurança externa:

Num país como o Brasil, de geografia tão difícil e de poucos regimes orçamentários, o potencial de guerra é naturalmente fraco ou deficiente. O problema ainda é mais difícil de ser resolvido, dada a vulnerabilidade quase integral do nosso território. O potencial de paz deveria ser o maior possível para compensar de certa forma tamanho defeito.

Portanto, forneceu uma diretiva política para o Itamaraty, o não-conflito para compensar as deficiências das Forças Armadas. Assim sendo, ficou claro que a principal missão da área militar seria com a “segurança interna”, e que os *policy makers* da política externa não poderiam contar com forças armadas aprestadas.

Essa nova orientação do ideário militar em relação às políticas de segurança pode ser também ser observada na Constituição Federal, que foi promulgada em 16 de julho de 1934, quando Getúlio Vargas foi eleito indiretamente presidente da República. Ressalta-se que Góes Monteiro participou do projeto da nova Constituição. Ela prescrevia que o Brasil jamais encetaria a guerra de conquista, e somente declararia guerra se malograsse o recurso do arbitramento.<sup>100</sup> Rezava, ainda, que competia à União organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as Forças Armadas; como também o monopólio sobre a produção de material de guerra. Interessante observar que o Título VI é todo dedicado à segurança nacional: ali se prescrevia que as questões relativas à segurança nacional seriam estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional.<sup>101</sup> Preconizava, também, sobre a missão das Forças Armadas, que elas seriam instituições nacionais permanentes, obedientes aos superiores hierárquicos e cuja missão é a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da ordem e da lei.<sup>102</sup> Observa-se que as Forças Armadas poderiam ser empregadas em comoções internas, quando o poder político assim decidisse. Finalmente, um dos artigos de maior relevância, sobre a consolidação do monopólio da força pelo Estado, é o relativo às polícias militares dos estados da Federação. Elas passaram a ser consideradas reservas do EB e poderiam ser mobilizadas pela União<sup>103</sup>. Assim sendo, os estados perderam o monopólio das

---

<sup>100</sup> Artigo 4, Constituição de 1934.

<sup>101</sup> Artigo 159, *ibidem*.

<sup>102</sup> Artigo 162, *ibidem*.

<sup>103</sup> Artigo 167, *ibidem*.

forças de segurança pública estadual. Com essas determinações constitucionais, o Estado brasileiro finalmente consolidou o monopólio da força, tanto para a segurança externa, como para a segurança interna.

Ainda em relação à política de segurança interna, o governo reformulou a polícia política, criando a Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPS), em 1933. O objetivo era dar combate às pessoas e grupos que divergissem do sistema político vigente. Ela foi criada devido à formação de novas organizações políticas e sociais que divergiam do regime político que estava no poder; desta forma, o Estado continuou sendo uma ameaça aos cidadãos contrários ao regime de governo vigente. Uma dessas organizações era a Ação Integralista Brasileira (AIB), que fora fundada por Plínio Salgado, em São Paulo, em 1932, e tinha inspiração calcada no regime fascista italiano. Essa organização ganhou vulto e formou um partido político de massa, de abrangência nacional.

A partir de 1933, os “tenentes” começaram a perder espaço na política na agenda governamental e os velhos conchavos começaram a retornar à área política. O processo da divisão política no seio das Forças Armadas sempre estava à espreita. Góes Monteiro tornou-se ministro da Guerra, em janeiro de 1934, e deu continuação às reformas no EB, sendo que um dos objetivos era tornar a oficialidade menos politizada e mais profissional.

Em meados de 1934, no Rio de Janeiro, iniciou-se um movimento embrionário para formulações das demandas populares. Esse movimento deu origem à organização Aliança Nacional Libertadora (ANL), que tinha fortes conexões ideológicas com o regime comunista soviético, e cujo presidente de honra era Luís Carlos Prestes. Prestes voltou clandestinamente ao Brasil, vindo da União Soviética, em abril de 1935, e começou a pregar a derrubada do governo por meio de um levante armado, e a transformação do EB em um exército popular. Com o crescimento da ANL, houve um incremento na tensão política e também na área militar, haja vista que muitos dos antigos “tenentes” tinham aderido ao movimento, desapontados com os rumos da política governamental. O conflito chegou às ruas, e se iniciaram embates entre os membros da ANL e da AIB.

O governo não ficou inerte. Em 4 de abril de 1935, promulgou a Lei nº 38, que previa os crimes contra a ordem política e social. Pode ser considerada a primeira Lei de segurança nacional, já que definia os crimes contra a ordem política, como aqueles que apregoavam a mudança, por meios violentos, da forma de governo estabelecida pela Constituição Federal (art.

1), e os crimes contra a ordem social, como aqueles que incitassem o ódio e a luta de classes sociais (art. 14 e 15), além de atentados contra pessoas e bens. Ela também legalizava a censura (art. 26) e proibia a existência de partidos, organizações e centros que visassem à subversão, pela ameaça ou violência, da ordem política e social. Impedia, ainda, os militares e funcionários civis de participarem de partidos e agremiações subversivas definidos na lei (art. 32 e 33). Com base nessa lei, a ANL foi fechada e entrou na ilegalidade.

Mesmo na clandestinidade, a ANL planejou vários levantes armados contra quartéis do EB, entre 23 e 27 de novembro de 1935, porém o resultado mostrou o quanto os organizadores estavam enganados em relação ao seu sucesso. O movimento ficou conhecido por Intentona Comunista. Após esse movimento, as Forças Armadas tomaram a mais extrema aversão aos movimentos de ideologia marxista-comunista, pois o ataque de oficiais contra oficiais foi considerado uma aleivosia a ser jamais esquecida. Essa perfídia pode ser considerada uma das principais causas do rancor da área militar para com os movimentos sociais com ideologia comunista.

Com a finalidade de coibir outros movimentos armados, o governo tomou várias medidas coercitivas. Foi promulgada a Lei nº 136, de 14 de dezembro de 1935, que modificou vários dispositivos da Lei nº 38, do mesmo ano, e definiu novos crimes contra a ordem política e social.

Imediatamente após a promulgação da Lei nº 136, a Constituição Federal sofreu emendas pelo Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935. A Emenda nº 1 prescrevia que o Congresso Nacional poderia autorizar o presidente da República a declarar a comoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições políticas e sociais, equiparada ao estado de guerra em qualquer parte do território nacional. A Emenda nº 2 determinava a perda da patente e posto, por decreto do poder Executivo, para os oficiais que praticassem ou participassem de movimentos subversivos. O estamento militar ficou dividido em relação a essas emendas, principalmente quanto à Emenda nº 2. Góes Monteiro empenhou-se junto ao presidente da República, Congresso Nacional e ministros, para que as emendas fossem revogadas; ainda, segundo ele, *“a não revogação das emendas constitucionais criou a ‘gênese’ do golpe de Estado de 1937.”* (Coutinho, 1956:275).

Com a mesma finalidade coercitiva à subversão interna, em 11 de setembro de 1936, foi aprovada a Lei nº 244, que instituiu o Tribunal de Segurança Nacional, órgão da Justiça

Militar, que funcionaria sempre que fosse decretado o estado de guerra. O tribunal foi criado para julgar os militares e funcionários civis que praticassem atos enquadrados nos crimes contra a ordem política e social, definidos na Lei nº 38, de 1935, e foi modificada pela Lei nº 136, do mesmo ano.

Logo após a Intentona Comunista, não ocorreu um golpe de Estado devido às divisões existentes na cúpula do EB. Entretanto, o levante armado de 1935 foi o mote para o golpe de 1937, como pode ser verificado nas palavras de Góes Monteiro, quando da reunião dos generais ocorrida em 3 de dezembro de 1935, para analisar a Intentona Comunista. Ele deixou patente que a solução para a crise dar-se-ia em três vias: o golpe de Estado, o cumprimento dos preceitos constitucionais e uma reforma da Carta Magna; no entanto, “*nenhuma solução de mezzo termino satisfará. Somente uma solução definitiva, que nos leve gradualmente ao objetivo final, que é o equilíbrio social.*” (Coutinho, 1956:310-311).

Verifica-se ainda, que Góes Monteiro entendia que o movimento de 1930 não estava realizando as reformas necessárias para o fortalecimento do Estado, pois para ele a promulgação da Carta Magna de 1934 tinha inviabilizado as mudanças institucionais:

[...] a revolução de 30 não produziu a maioria dos efeitos dela esperados, destruindo ou neutralizando as causas dos nossos desacertos passados. A obra de destruição, que seria mais fácil, não tendo sido completa no período ditatorial, será muito mais aleatória no período constitucional, sobretudo com a democracia liberal e os excessos de individualismo. (Monteiro, 1934:193)

Portanto com todos esses vaticínios, a partir de 1935 o golpe de Estado foi uma questão de tempo.

Em relação à política externa no período 1930-1937, o Brasil se manteve neutro nos conflitos entre os Estados da América do Sul, seguindo o princípio da não-intervenção. Foi assim na Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, e quando do término do conflito armado, envidou esforços para uma solução diplomática. Depois, patrocinou a Conferência Diplomática de Paz para resolver a disputa entre Colômbia e Peru, sobre a região de Letícia, que resultou no Protocolo de Amizade entre os beligerantes (1934).

Em 1933, o Brasil participou da VII Conferência Internacional Americana, em Montevideu. Nessa conferência, foi aprovado o princípio de não-intervenção em outros Estados, resultado da política norte-americana de boa vizinhança para a América Latina, formulada, como já visto, pelo governo Franklin D. Roosevelt (1933-1945). Ainda nessa

conferência, o Brasil fez sua adesão, a pedido do governo dos EUA, ao Pacto Briand-Kellog<sup>104</sup>, renunciando, portanto, à guerra como um instrumento da política. Nesse mesmo ano, o Brasil assinou o Tratado Antibélico de Não-Agressão e de Conciliação entre Argentina, Brasil, Chile, México e Paraguai, conhecido como Pacto Saavedra Lamas (Garcia, 2005:144).

Nesse período, houve um incremento nas relações comerciais entre o Brasil e os EUA e entre o Brasil e a Alemanha. De acordo com Wirth (1970:18): “*the two countries began a chiefly economic, but also ideological and political competition for paramount influence in Brazil.*” Em 1935, foi assinado um acordo comercial com os EUA que previa tarifas recíprocas. Esse tratado era importante para os EUA, devido à necessidade de *commodities* para a indústria bélica, pois a percepção norte-americana era de que a próxima guerra se avizinhava a passos largos. Além disso, continuava a exercer influência política e econômica sobre o Brasil.

Em 1936, houve um aumento nas exportações de produtos primários para a Alemanha, principalmente algodão e couro. Esse aumento nas exportações foi viabilizado devido ao acordo econômico assinado entre Brasil e Alemanha, que previa que o sistema de pagamentos fosse feito mediante compensação em marco alemão. Esse acordo beneficiava tanto a Alemanha, como o Brasil, pois ambos tinham problemas na balança de pagamentos. Assim sendo, o Brasil também passou a importar mais produtos alemães, inclusive equipamentos militares para o EB. Como resultado, a Alemanha tornou-se a maior fornecedora do Brasil, ultrapassando os EUA. Esse sistema de pagamentos, afora a simpatia da cúpula militar do EB para com o regime nazista alemão<sup>105</sup>, influenciou a política externa, pois o Brasil passou a manter uma posição política conhecida como “*equidistância pragmática*”, entre a Alemanha e os EUA, que advogavam diferentes ideologias. Verifica-se que, além da necessidade de matérias-primas para suas necessidades urgentes, a política alemã para o Brasil tinha outros objetivos estratégicos: enfraquecer a influência norte-americana e influenciar ideologicamente os brasileiros que tinham ascendência germânica (*ibidem*:51). Entretanto, ressalta-se que apesar do acordo econômico, a política externa brasileira estava voltada às Américas e continuou na linha-mestra definida por Rio Branco: resolver os conflitos por meios diplomáticos, atender ao

---

<sup>104</sup> O Pacto *Briand-Kellog* foi assinado em Paris, em 1928.

<sup>105</sup> Ressalta-se que uma das lideranças civis do movimento de 1930, Oswaldo Aranha, defendia, junto ao governo brasileiro, os princípios do liberalismo para a economia brasileira. No período Getúlio Vargas, as lideranças sempre estiveram divididas entre as ideologias do nacionalismo e as do liberalismo econômico.

princípio da não-intervenção nos assuntos de outros Estados e aceitar o papel hegemônico dos EUA no continente americano.

### 3.3.2 - Período 1937-1945

Em 10 de novembro de 1937, o Congresso Nacional foi fechado por forças policiais. Finalmente, o golpe de Estado tinha sido concretizado e a ditadura Vargas foi inaugurada com o aval dos militares. O golpe se viabilizou porque a cúpula do EB estava mais coesa e consolidada politicamente, devido principalmente às mudanças inseridas na instituição por Góes Monteiro. Outro fator relevante foi que, em janeiro de 1937, Góes Monteiro assumiu a chefia do Estado-Maior do EB, cargo que exerceu até fins de 1943; e o general Eurico Gaspar Dutra assumiu o Ministério da Guerra, cargo que ocupou até 1945. O ministro Dutra seguia à risca e compartilhava do pensamento político de Góes Monteiro, e, em conjunto, os dois generais levaram adiante as reformas administrativas para o EB. Esse fator foi primordial para a coesão política da cúpula do EB e a continuidade político-administrativa na organização militar.

Assim sendo, com o regime ditatorial, o EB anteviu no horizonte a solução para as dificuldades materiais das Forças Armadas e um aumento da influência da área militar nas políticas do Estado, pois tinha se tornado o fiador do novo regime. Sobre essa influência, relata Carvalho (2005:109): *“a política do Estado Novo seguiu as orientações estabelecidas por Góes Monteiro em documento apresentado por Vargas em 1934, tanto no que se referia ao fortalecimento e à redefinição do papel da forças armadas, como no que dizia respeito à política econômica.”* Por outro lado, Getúlio Vargas diminuiu o poder da área política e pôde implantar uma economia de maior orientação nacionalista, ações que também agradavam aos militares e às novas lideranças industriais<sup>106</sup>. Dessa maneira, as Forças Armadas se consolidaram hegemonicamente, como sendo o principal ator político nacional, além de deter o monopólio da força. Pode-se dizer que a cúpula das Forças Armadas, principalmente a do Exército, considerava que o estamento militar era a própria personificação e o guardião do Estado, e que os problemas econômicos e sociais seriam resolvidos com a ajuda dele. Como resultado, a área militar esperava a consolidação do poder do Estado e o desenvolvimento

---

<sup>106</sup> Uma das lideranças mais expressivas foi Roberto Simonsen, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que também advogava e defendia uma política industrial nacionalista.

nacional, pois assim as Forças Armadas se tornariam mais fortes e preparadas para a defesa do Estado.

No mesmo dia do golpe, foi promulgada, por Getúlio Vargas, a nova Constituição Federal, redigida por Francisco Campos, e que vigorou até 1946. O governo passou a legislar por meio dos decretos-lei em todas as áreas da administração federal e em relação à segurança nacional, havia um capítulo próprio. O artigo 162 prescrevia que todas as questões relativas à segurança nacional seriam estudadas pelo Conselho de Segurança Nacional; outros artigos prescreviam sobre o serviço militar, indústrias de defesa e segurança das fronteiras.<sup>107</sup>

Interessante que também havia um capítulo especial sobre a defesa do Estado, nada mais do que a defesa do regime político que estava em vigor. Por exemplo, o artigo 166<sup>108</sup> prescrevia que, em caso de ameaças externas ou perturbações internas ou, ainda, conspirações, o presidente da República podia declarar estado de emergência, além de poder empregar as Forças Armadas para a defesa do Estado. Mais ainda, podia declarar estado de guerra, em parte ou em todo território nacional. Com o estado de emergência, a liberdade e a segurança individual foram alcançadas pelo regime; o emprego das Forças Armadas na segurança interna estava legalizado. A cúpula militar não entendia que as estratégias políticas para a segurança interna são completamente diferentes daquelas para a segurança externa. Esse foi o nó górdio nas políticas sobre segurança desde a Proclamação da República.

Em relação à área de segurança nacional, verifica-se que Góes Monteiro, como chefe do Estado-Maior do EB, exerceu enorme influência em suas diretrizes. Em estudo<sup>109</sup> sobre a capacidade, as necessidades e o objetivo do EB, foi proclamada sua orientação política, estratégica e doutrinária para a segurança nacional. Primeiramente, sobre a política de guerra, declara o pacifismo brasileiro: “*desde logo se revela claramente o sentido da política pacifista do Brasil, adotado ininterruptamente por todos os governos do Império e na República, como o que melhor atende aos nossos interesses.*” (Monteiro, 1938:6). Como resultado dessa política de Estado, o general Góes Monteiro advogava a estratégia defensiva para o Estado, que perdura até na atualidade.

---

<sup>107</sup> Artigos 164 e 165, respectivamente, da Carta Magna de 1937.

<sup>108</sup> Esse artigo foi alterado pela Lei Constitucional nº 5, de 10 de março de 1942, que passou a alcançar os residentes estrangeiros domiciliados no Brasil.

<sup>109</sup> Góes Monteiro, in Documento GV confid. 1938.02.07. Fundação Getúlio Vargas.

Entretanto, devido à modernização do Exército argentino, em termos organizacionais e materiais, desde o início da década dos anos de 1920, Góes Monteiro formulou a Hipótese de Guerra mais provável para o Brasil. A guerra seria contra a Argentina, coligada com o Paraguai e Uruguai. Mais: “*a expansão militar argentina não pode ter por objeto senão aquelas nações que lhes possam contrariar as ambições, o Brasil, a mais forte delas, é também a mais diretamente alvejada.*” (*ibidem*:10). No mesmo documento, o general realçou os pontos vulneráveis em caso de um conflito armado - as comunicações, os meios de transporte, as peculiaridades da geografia brasileira, além ausência de uma indústria militar<sup>110</sup> e dependência de materiais do exterior. Devido a esses fatores, o chefe do Estado-Maior lançou o plano quinquenal para a modernização do EB. Em decorrência do documento em lide, surgiu uma nova legislação<sup>111</sup> para a preparação militar para a guerra e uma das linhas de ação, resultado do documento, foi a concentração de forças na região Sul do Brasil, que ficariam próximas ao provável teatro de operações.

Esse documento teve reflexos importantes para a área de segurança nacional, pois a Hipótese de Guerra com a Argentina esteve na estratégia militar até meados da década de 1980. Verifica-se, ainda, que esse documento elaborado pelo EB não contempla o papel da MB. Esse fato aconteceu devido ao documento não ter sido elaborado por um Estado-Maior conjunto das Forças-Armadas, o que evidenciava, ainda, que os planos eram preparados sem a coesão das Forças Armadas para uma política de segurança nacional comum. Fica demonstrado que não tratava de uma política de Estado, e, sim, e apenas, da área militar, e com diferentes perspectivas estratégicas. Ressalta-se que o ministro da MB, em seus relatórios anuais à Presidência da República, fazia os mesmos reclamos sobre a precariedade dos meios navais e a necessidade de modernização da força naval.

Para colocar em prática as políticas para a modernização das Forças Armadas seriam necessários recursos. Verifica-se que a partir de 1937, a participação das Forças Armadas no orçamento nacional aumentou consideravelmente, pois contavam com recursos que provinham de créditos adicionais especiais. Observa-se, também, que durante o Estado Novo, créditos para

---

<sup>110</sup> Para a área de segurança nacional o calcanhar de Aquiles era a ausência de uma indústria militar, pois ela era dependente das importações que, em caso de conflito armado, podem ser estancadas.

<sup>111</sup> Lei da Organização geral do Exército, Lei da Organização geral da Guerra e Lei de Quadros e efetivos do Exército ativo.

compra de armamentos eram concedidos por decretos-lei reservados.<sup>112</sup> Com o aumento de recursos, em relação ao EB houve construção de quartéis, aumento do efetivo militar, construção de novas escolas de formação para oficiais e praças e reequipamento de armamentos. Em março de 1938, por exemplo, o governo brasileiro assinou contrato com a empresa alemã Krupp para aquisição de material bélico e incentivo ao desenvolvimento da indústria bélica (Garcia, 2005:150). A MB, também aquinhoada com aumento de recursos, construiu novas escolas de formação para pessoal, entre elas a Escola Naval, e retomou a construção naval no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro.

Ainda em relação às políticas de segurança nacional, após o golpe de 1937 Góes Monteiro convocou os oficiais do Estado-Maior para verificar os planos de guerra que deveriam ter sido elaborados e verificou que, até meados de 1938, nada tinha sido providenciado. O general determinou que os referidos planos fossem elaborados de imediato. Quando da confecção dos planos, conheceu a triste realidade, pois em relação à mobilização e reabastecimento, o Brasil dispunha de combustível para apenas 8 dias de guerra. Segundo Góes Monteiro: “*o Brasil era um país que não poderia defender-se no terreno militar, pois lhe faltavam indústria de guerra, combustível e todos os meios para sua própria defesa.*” (Coutinho, 1956:341).

À luz desse grave problema, por sugestão de Góes Monteiro, o governo sancionou o Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938, que conferia ao Estado o monopólio sobre a industrialização, comercialização e refino do petróleo, pois ele era indispensável às áreas militar e econômica. No mesmo decreto-lei foi criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), cujo primeiro presidente foi o general Horta Barbosa. Após o decreto-lei sobre a indústria do petróleo, surgiu um conflito de interesses entre as políticas traçadas pelo CNP e pela cúpula militar e lideranças civis, por exemplo, o ministro da Fazenda, Souza Costa. As divergências eram sobre a participação ou não de capital privado e estrangeiro na indústria e prospecção do petróleo, e se ela deveria ser ou não monopólio do Estado. Para a área militar, era uma questão de segurança nacional; e era, pois durante a II Guerra Mundial o Brasil sofreu racionamento de combustíveis. Entretanto, naqueles dias a prioridade governamental estava centrada na indústria siderúrgica, e devido a pressões políticas, Horta Barbosa deixou o CNP<sup>113</sup>, em 1943. O assunto

---

<sup>112</sup> Para mais detalhes sobre o problema de alocação de recursos para as Forças Armadas, ver Carvalho (2005: 87-92) e documento: GV c 1939.01.09 da Fundação Getúlio Vargas.

<sup>113</sup> Para mais detalhes ver Wirth (1970: cap. 7, p. 133-159).

estava longe de ser resolvido, mas ficava evidente que a questão energética havia passado para a esfera militar.

Em 1938 já se vislumbrava que a II Guerra Mundial se avizinhava a passos largos, portanto a Hipótese de Guerra formulada por Góes Monteiro passou a segundo plano. Em junho de 1939, houve uma reunião do Conselho de Segurança Nacional, presidida por Getúlio Vargas, para a deliberação da conduta política brasileira na guerra; em votação, os participantes da reunião opinaram pela neutralidade<sup>114</sup>. Como resultado imediato, os ministros militares foram autorizados a solicitar tudo quanto julgassem necessário para uma eficiente defesa da neutralidade e soberania<sup>115</sup>, haja vista que neutralidade não significa que o Estado não possa ser atacado pelas Forças Armadas dos Estados beligerantes. Ainda nessa reunião, apesar da iminência do conflito, o ministro da Guerra, general Dutra, manteve o firme propósito de que as encomendas de novos equipamentos militares continuassem sendo feitas na Alemanha, enquanto o ministro da MB definiu que as encomendas de novos meios fossem feitas em estaleiros britânicos. Observa-se, claramente a falta de um objetivo e visão estratégica, pois se sabia que se a guerra se concretizasse, Alemanha e Grã-Bretanha estariam em lados opostos. Outros membros do Conselho sugeriram que as novas encomendas fossem feitas aos EUA, em virtude de possíveis problemas de entrega e cumprimento dos prazos, devido à guerra que se avizinhava. Em votação, membros do Conselho decidiram pelas encomendas aos Estados europeus. À vista dessa decisão, fica clara a simpatia que a cúpula militar tinha para com Alemanha e Reino Unido. Ainda durante a reunião, também ficou acertado que o Brasil se empenharia para manter a neutralidade e aumentar a exportação, em grande escala, de produtos essenciais para o esforço de guerra dos Estados beligerantes.

A questão de maior relevância durante o Estado Novo foi o *affair* da indústria siderúrgica, que, segundo a área militar, era uma questão atinente à segurança nacional e ao projeto de poder para o Estado.

Desde o início do período Vargas, o pensamento comum era de que o Brasil necessitava de uma grande usina siderúrgica para a expansão econômica; e, por outro lado, acreditava-se que com uma grande capacidade siderúrgica, a indústria militar nacional se tornaria viável e menos dependente do exterior.

---

<sup>114</sup> Documento: GV confid. 39.06.00 (1939).

<sup>115</sup> *Idem*, p. 2.

O problema siderúrgico vinha sendo discutido desde 1931, quando foi criada a Comissão Nacional de Siderurgia, no âmbito do Ministério da Guerra. Devido à indefinição quanto à construção de uma ou duas usinas, e quanto à participação ou não do capital estrangeiro, em 1933 o governo criou uma nova comissão denominada a dos Onze, ou Silvestre Rocha. Em 1935, a área militar, que até então advogara uma maior exportação de minério de ferro, como fonte de recursos para a aquisição de novos equipamentos militares, mudou de opinião, pois ficou claro que sem uma indústria de base não se constrói uma indústria militar. Entretanto, até 1935 a cúpula das Forças Armadas enfrentou graves problemas internos devido à falta de coesão. Após a resolução dos problemas internos, os interesses das Forças Armadas voltaram-se à siderurgia, que se tornou uma questão fundamental para a segurança nacional: *“pela primeira vez os chefes militares se empenhavam em defender a participação do Estado na construção de uma grande siderúrgica, e a partir daí passariam a desempenhar papel decisivo na defesa de uma indústria siderúrgica brasileira.”* (Moreira, 2000:20). Finalmente em 1941, o governo autorizou<sup>116</sup> a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), que seria construída em Volta Redonda, Rio de Janeiro<sup>117</sup>. As Forças Armadas tiveram um papel fundamental na construção da siderúrgica nacional, pois era uma de suas estratégias para que o Estado adquirisse mais poder. De acordo com Wirth (1970:128,129): *“Distinguishing features in this account were the Army’s role in pressing for the steel plant, and the extent to which economic nationalism was important for joining economic, political and defense rationales together with a shortened time perspective.”*

Outro acontecimento relevante na área de segurança nacional foi a criação do Ministério da Aeronáutica<sup>118</sup>, que foi formado com equipamentos e instalações das aeronáuticas do EB e da MB. Verifica-se que Góes Monteiro tinha restrições à criação do Ministério da Aeronáutica e o final do planejamento e criação aconteceu quando ele se encontrava em viagem aos EUA; ainda, segundo o general: *“o que Getúlio Vargas pretendia, separando a Aeronáutica do Exército e da Marinha, era enfraquecer as Forças Armadas, mas que lhe havia de custar*

---

<sup>116</sup> Decreto-Lei n° 3002, de 30 de Janeiro de 1941.

<sup>117</sup> Os reflexos do *affair* da indústria siderúrgica na segurança nacional serão analisados na política externa do período 1937-1945.

<sup>118</sup> O Ministério da Aeronáutica foi criado pelo Decreto-Lei n° 2.961, de 20 de janeiro de 1941. De acordo com Moura (1980:109): *“a criação do ministério da Aeronáutica foi uma manobra política de Getúlio Vargas, para criar uma cisão política das forças armadas.”* Tanto que o primeiro ministro do novo ministério foi um civil: Salgado Filho.

*caro.*” (Coutinho, 1956:372). Acontece que com a RAM surgida na Grande Guerra, apareceu um novo vetor, o avião, para ataques a longa distância, somado com a capacidade de vigilância distante; assim sendo, era necessária a criação de uma nova força singular para novas estratégias e táticas de guerra, entretanto, devido aos poucos recursos, a decisão poderia ser deixada para o pós-guerra.

Em relação à segurança interna, em 10 de maio de 1938, houve uma tentativa de golpe, contra o regime, pela Ação Integralista Brasileira. O movimento irrompeu na MB e em outros pontos da cidade do Rio de Janeiro, inclusive com ataques armados contra o Palácio Guanabara, mas fracassou<sup>119</sup> devido à pronta intervenção do EB. No percurso de um regime político mais forte e ditatorial, foi criado, pelo governo<sup>120</sup>, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que passou a centralizar a propaganda nacional, interna ou externa, além de exercer forte censura nas publicações, filmes, teatro e na mídia falada e escrita.

### **3. 4 - Política externa no período 1937-1945: equidistância pragmática**

Como visto, mesmo antes do golpe de 1937, o Brasil tinha adotado o pragmatismo equidistante em suas relações diplomáticas com a Alemanha e os EUA. O regime nazista e sua ideologia angariaram simpatias entre os oficiais da cúpula do EB. Por outro lado, Oswaldo Aranha, uma das lideranças do período Vargas, nutria forte simpatia pelos EUA e pela ideologia liberal em economia. Na época do golpe, Oswaldo Aranha era embaixador em Washington, e pediu demissão do cargo, após o regime declarar a suspensão dos pagamentos da dívida externa. Entretanto, de volta ao Brasil, em março de 1938, foi nomeado para o cargo de ministro das Relações Exteriores. Essa nomeação mostrou o quanto Getúlio Vargas era arguto, pois no centro das decisões governamentais havia uma corrente pró-Alemanha, liderada pelos generais Dutra e Góes Monteiro, e uma corrente pró-EUA, liderada por Oswaldo Aranha. Essa falta de unidade no centro do poder fez com que Vargas assumisse o poder do processo decisório; com isso manteve, quando possível, a equidistância pragmática (Moura, 1980:108-109).

---

<sup>119</sup> Segundo Góes Monteiro, muitos dos insurretos que participaram do ataque ao Palácio da Guanabara foram, depois de rendidos, executados sumariamente, nos fundos do Palácio (Coutinho, 1956:353).

<sup>120</sup> Decreto-Lei nº 1915, de 27 de dezembro de 1915. O DIP substituiu o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPFC), criado em 1934. O DIP pode ser considerado o embrião do futuro Serviço Nacional de Informações (SNI), instituído em 1964.

Em dezembro de 1938, o Brasil participou da VII Conferência Internacional Americana, em Lima, e aprovou a declaração de princípios sobre a solidariedade continental. Os EUA empenharam-se nessa solidariedade para manter a unidade política dos Estados Americanos em relação ao poder norte-americano na guerra que se aproximava.

Em 1938, o governo de Getúlio Vargas tomou medidas contra a proliferação das atividades políticas de estrangeiros, mormente nos estados do Sul, devido à presença das colônias dos descendentes germânicos e italianos. Essas medidas levaram a uma crise diplomática entre Alemanha e Brasil, entretanto as relações foram normalizadas em junho de 1939.

Devido ao forte incremento comercial com a Alemanha, os EUA ficaram preocupados, não somente pela perda de um mercado consumidor promissor, como, também, pela aquisição de armamentos alemães, fato que fazia aumentar o intercâmbio entre os exércitos alemão e brasileiro. Esses dois fatos fizeram com que o governo norte-americano, no início de 1939, convidasse Oswaldo Aranha para uma visita aos EUA, onde seriam realizadas conversações para a melhoria das relações política, econômica e militar entre os dois Estados. Essa visita ficou conhecida como a Missão Aranha e representou o primeiro ponto de inflexão no sentido da quebra da equidistância pragmática até então sustentada pelo governo Vargas (Moura, 1980:132). Durante a permanência da missão nos EUA, foram abordados tópicos relativos à economia brasileira, à segurança nacional dos dois Estados e do continente e à área comercial. Para fazer frente ao acordo comercial Brasil-Alemanha, havia certo consenso, no interior do governo norte-americano, em torno da necessidade de tornar efetiva a assistência econômica ao Brasil, pois, com isso, se normalizariam as relações entre Brasil e EUA. A estratégia norte-americana era vencer a competição com a Alemanha e ligar mais firmemente o Brasil ao sistema de poder norte-americano, que se alinhava (*ibidem*:116).

Nas conversas sobre a segurança nacional, a missão aventou a hipótese da cooperação norte-americana na criação de uma indústria de armamento moderna, e facilidades de crédito para aquisição de equipamentos militares. Entretanto, o resultado concreto foi a decisão de que os dois chefes do Estado-Maior dos Exércitos brasileiro e norte-americano trocassem visitas protocolares. Nessas visitas, de acordo com Góes Monteiro, os dois chefes “*teriam oportunidade de estabelecer, os dois Estados-Maiores, as bases para uma cooperação eventual futura em caso de guerra, na defesa do Continente. Além disso, atalharia um convite, para o qual já havia eu sondado, para visitar a Alemanha*” (Coutinho, 1956: 357-358). Cabe ressaltar

que o general Dutra foi contra essa visita e discordava da condução das conversas para a área militar entabuladas pelo ministro das Relações Exteriores, Oswaldo Aranha. Por outro lado, Oswaldo Aranha acreditava que após serem acertadas as conversações com a área militar, seu trabalho, concernente à área econômica, seria facilitado, pois as maiores preocupações do governo dos EUA residiam na área militar. Logo em maio, o general George Marshall, chefe do Estado-Maior do exército norte-americano, viajou ao Brasil, comandando uma delegação militar. Em sua estada, o general Marshall solicitou a colaboração brasileira em caso de guerra. (*ibidem*:360).

A visita do general Góes Monteiro aconteceu logo em seguida, pois viajou juntamente com o general Marshall, quando de seu regresso aos EUA. Nos EUA, Góes Monteiro teve reuniões de trabalho com oficiais do exército norte-americano e com o presidente Roosevelt, quando este mandou dizer a Vargas que contava com todo apoio e cooperação do Brasil em caso de guerra na defesa do Continente (*ibidem*:364). Fica evidenciado que a estratégia norte-americana era um sistema de defesa para o Continente, capitaneado pelos EUA. Essa estratégia era primordial para os EUA e estes esperavam contar com o apoio brasileiro, pois os norte-americanos receavam que a Alemanha poderia vir a invadir o saliente do Nordeste brasileiro, já que os EUA tinham conhecimento das deficiências das Forças Armadas brasileiras. Ainda de acordo com Góes Monteiro, sobre o resultado das conversações: “*não se chegou à cooperação militar Brasil-EUA, devido às divergências dos pontos de vista.*” (*ibidem*:361). Todavia ficou aberto um canal de comunicações entre as Forças Armadas dos dois Estados. Góes Monteiro permaneceu nos EUA por dois meses e sua viagem à Alemanha não se concretizou, pois em setembro teve início a II Guerra Mundial.

Logo após a deflagração da guerra, o Brasil participou da I Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos, no Panamá, onde em 30 de setembro foi declarada a neutralidade<sup>121</sup> do continente na recém-iniciada guerra. Entretanto, dada à conjuntura internacional e ao poder norte-americano estar ameaçado, os EUA entendiam que sua participação na guerra era questão de tempo. Devido a esses fatores, os EUA fortaleciam o pan-americanismo, nessas reuniões dos Estados americanos, para mantê-los em sua órbita de poder hegemônico.

---

<sup>121</sup> Como visto anteriormente, o governo brasileiro, em junho de 1939, já tinha decidido pela neutralidade.

Sobre o problema da indústria siderúrgica, no início de 1940 reinava uma grande indefinição. Com o incremento das relações comerciais com a Alemanha, o governo havia conseguido uma proposta da Krupp alemã, para a instalação de uma usina siderúrgica no Brasil, porém, com o advento da guerra, a situação ficou complicada e o governo verificou a impossibilidade de conseguir a definição por parte da Alemanha. Por outro lado, apesar dos resultados satisfatórios da Missão Aranha, os EUA não tinham se empenhado na definição da ajuda para a área da siderurgia; entretanto, continuavam pressionando o governo brasileiro para uma maior colaboração político-militar, pois a guerra já se instalara na Europa. À vista desse imbróglio, no dia da MB, 11 de junho de 1940, Getúlio Vargas pronunciou, no encouraçado Minas Gerais, um discurso<sup>122</sup> contundente em que elogiava os regimes fortes e condenava os regimes democráticos liberais. Foi um recado à postura norte-americana em relação aos anseios brasileiros; ainda, de acordo com Moura (1980-154), “*o discurso de Vargas em junho constituiu o momento público mais dramático no processo de criação da grande siderúrgica no Brasil.*”. Este discurso teve enormes reflexos no exterior e, devido a pressões recebidas, em 29 de junho fez um novo discurso, confirmando a neutralidade do Brasil no conflito em curso. O resultado foi que, em setembro, concluiu-se o acordo entre Brasil e EUA para a construção da usina siderúrgica, em Volta Redonda, com ajuda financeira norte-americana e do Exibank. Rezava o contrato que todo material deveria ser adquirido nos EUA. Essa concordância norte-americana na construção da indústria siderúrgica mostra o interesse em estreitar os laços com o Brasil, pois, para a estratégia de guerra norte-americana, o apoio brasileiro era fundamental.

Outro ponto de inflexão na equidistância pragmática da política exterior brasileira entre a Alemanha e EUA aconteceu a partir do momento em que as Forças Armadas verificaram a impossibilidade de a Alemanha e a Grã-Bretanha honrarem seus compromissos no fornecimento de material militar, pois estavam no esforço concentrado para a guerra em curso.

Ainda em julho de 1940, o Brasil participou da II Reunião de consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em Havana, onde houve recomendações para a defesa do Hemisfério; ficou, ainda, acordado que qualquer ataque extra-hemisférico, a um Estado das Américas, seria considerado como uma agressão contra todos (Garcia, 2005:153). No final deste ano, o governo norte-americano convocou uma reunião, em Washington, dos chefes de Estado-Maior dos

---

<sup>122</sup> O discurso com elogios aos regimes fortes, também foi devido às vitórias iniciais da Alemanha, pela estratégia da *blitzkrieg*.

Estados americanos para consultas sobre a defesa do Continente. Góes Monteiro relatou que os EUA queriam utilizar as bases aéreas do Nordeste do Brasil (Coutinho, 1956:369).

Em setembro de 1940, o chefe da Missão Militar norte-americana, no Rio de Janeiro, tenente-coronel Lehman W. Miller, enviou um memorando<sup>123</sup> ao General Góes Monteiro, queixando-se de que o Brasil nada tinha providenciado para a defesa do Continente. Apresentou, ainda, as providências que deveriam ser tomadas pelo Brasil em relação à segurança interna: frustrar tentativas dos simpatizantes dos regimes totalitários para desestabilizar o regime; proteção aos portos, aeroportos e instalações de serviços de energia; o serviço secreto deveria exercer vigilância efetiva sobre atividades de todos os estrangeiros simpatizantes de regimes antiamericanos; e mobilizar a opinião pública em favor dos EUA. Fica evidenciado que os EUA se encarregariam da defesa externa, e o Brasil se encarregaria da segurança interna. Esse era o ponto que dificultava as conversações da cúpula militar com os norte-americanos, pois se considerava que o Brasil estaria em posição subalterna. Esse princípio também vigoraria durante a Guerra Fria.

Em 1941, foi realizado um acordo entre Brasil e EUA, para a instalação de uma missão do Exército norte-americano e outra de aviação militar, no Rio de Janeiro. A partir de então, os acordos para a área militar ganham vulto. Em outubro, foi assinado acordo para fornecimento de material militar e informações sobre defesa, além do Programa de Empréstimo e Arrendamento. A partir de então, a área militar começou a ficar ligada com as doutrinas militares norte-americanas, pois a Missão Militar Francesa permaneceu no Brasil somente até 1940, e a MB continuou a manter fortes vínculos com a US Navy, que vinham desde a década de 1920.

O fim da equidistância pragmática da política exterior do governo Vargas se deu com o ataque japonês a Pearl Harbour, em dezembro de 1941. Quando os EUA entraram na guerra, o governo Vargas declarou a solidariedade do Brasil aos EUA.

Em janeiro de 1942, o Brasil rompeu as relações diplomáticas<sup>124</sup> com o Eixo. Esse rompimento se deu devido às recomendações da III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos, no Rio de Janeiro. A Argentina e o Chile não seguiram as

---

<sup>123</sup> Documento: GV c 1940-09.20/1. Fundação Getúlio Vargas.

<sup>124</sup> De acordo com Moura, os generais Dutra e Góes Monteiro defenderam, perante o presidente Vargas, o não-rompimento das relações diplomáticas com o Eixo, pois para eles as Forças Armadas brasileiras não estavam aprestadas para a defesa do Brasil (Moura, 1980:165).

recomendações e permaneceram neutros. Sobre esse acontecimento, há um fato interessante: devido à não aceitação do rompimento diplomático com o Eixo pela Argentina<sup>125</sup>, o comandante norte-americano do Teatro de Operações do Atlântico Sul, Almirante Igram, aventou a hipótese de a Força Expedicionária Brasileira (FEB) não participar da guerra no Teatro de Operações Europeu e permanecer acantonada no Sul do Brasil, para qualquer eventualidade de emprego de forças militares contra o Brasil (Coutinho, 1956:400).

A partir da quebra da neutralidade brasileira, navios mercantes brasileiros foram torpedeados por submarinos alemães em campanha no Atlântico Sul. Em maio, foi realizado um novo acordo com os EUA, para a utilização das bases militares no Nordeste do Brasil pelas Forças Armadas norte-americanas<sup>126</sup>, que serviriam de apoio às forças norte-americanas que se dirigiam ao norte da África. Em agosto, o Brasil reconhece o estado de beligerância com a Alemanha, haja vista a continuidade de torpedeamentos de navios mercantes brasileiros.

Em 1943, o ministro da Guerra, general Dutra, realizou visitas aos EUA, onde solicitou novos equipamentos militares. Em setembro foi criada a FEB<sup>127</sup>.

O presidente norte-americano, Franklin Roosevelt, durante a Conferência de Dumbarton Oaks, em Washington, entre China, EUA, Grã-Bretanha e União Soviética, sugeriu a inclusão do Brasil no Conselho de Segurança do Organismo Internacional que seria criado no pós-guerra. O delegado britânico e o soviético rejeitaram a proposta norte-americana (Garcia, 2005:160).

Em 14 de março de 1945, sob forte influência e pressão norte-americana, o Brasil estabeleceu as relações diplomáticas com a URSS, que não reconhecia desde a Revolução Bolchevique, de 1917. Finalmente em junho, o Brasil assinou a Carta da ONU, durante a Conferência de San Francisco, como membro fundador.

### **3. 5 – Com o divórcio das Forças Armadas, o fim da Era Vargas**

Com a guerra em curso na Europa e com a perspectiva de vitória dos Aliados, fato que representaria a vitória dos regimes democráticos, foram iniciadas confabulações na cúpula

---

<sup>125</sup> A Argentina rompeu as relações diplomáticas com Alemanha e Japão em 26 de janeiro de 1944.

<sup>126</sup> Esse acordo desagradou os militares nacionalistas, pois afirmavam que o Brasil estava cedendo sua soberania para os EUA.

<sup>127</sup> O primeiro contingente da FEB partiu para o *front* europeu, sob o comando do general Mascarenhas de Moraes, em 2 de julho de 1944.

governamental sobre o futuro do regime ditatorial. Segundo Góes Monteiro: “já em 1942, o Estado Novo já alcançara quase o termo do prazo provisório para o plebiscito e, por conseguinte, a legitimização da Constituição outorgada.” (Coutinho, 1956:396).

O general Góes Monteiro conversou com Getulio Vargas sobre a questão. Vargas, com sua índole política, mandou-o procurar o ministro do Trabalho, Marcondes Filho. Na reunião com o ministro do Trabalho, Góes Monteiro entendeu que o governo contava legitimar a Carta Magna, por meio de eleições, através dos sindicatos. Góes Monteiro compreendeu que o governo estava mudando o rumo das políticas por ele traçadas em 1934, pois para ele: “os sindicatos deveriam cuidar unicamente dos interesses da classe e não constituírem partidos políticos.” (*ibidem*: 396-397).

Por outro lado, o governo de Getulio Vargas, desde 1942, tinha direcionado as políticas públicas para a área social, esperando angariar apoio da classe operária. O governo também atuou na área sindical, e, em 1943, com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), aumentou os direitos dos operários. A DIP investiu na propaganda pessoal de Getulio Vargas e criou o slogan “pai dos pobres”.

Em 1943, o general Góes Monteiro deixou a chefia do Estado-Maior do Exército, por discordar das nomeações dos comandantes da FEB e foi nomeado delegado do Brasil no Comitê de Emergência e Defesa da Política da América<sup>128</sup>, situado em Montevidéu. No Uruguai, pela proximidade, vivenciou os problemas internos argentinos advindos com a Revolução Trabalhista-Popular (1943) levada a cabo pelo movimento peronista. Para Góes Monteiro, esse movimento trabalhista-popular poderia influenciar Vargas a continuar no poder, com o apoio popular. O populismo rondava a América Latina.

Com a demissão de Oswaldo Aranha do cargo de ministro das Relações Exteriores, devido ao fechamento da Sociedade dos Amigos da América pelo chefe da polícia do Rio de Janeiro, em 22 de agosto de 1944, Góes Monteiro também pede demissão do cargo que ocupava no Uruguai e volta ao Brasil. Segundo relato de Góes Monteiro: “em fins de 1944, nos círculos militares do Nordeste, já se discutia uma conjuração contra o Estado Novo, sendo um de seus líderes, o brigadeiro Eduardo Gomes.” (*ibidem*:402). Estava de volta a velha disjuntiva – intervir ou não intervir no Estado.

---

<sup>128</sup> Faziam parte do Comitê: Argentina, Brasil, Chile, EUA, México, Uruguai e Venezuela.

Logo após sua chegada ao Rio de Janeiro, teve uma segunda conversa com Getúlio Vargas, quando disse: *“não se podia compreender que, ao terminar a guerra, o Brasil, que combatia as nações totalitárias, permanecesse Estado totalitário.”* (ibidem:405), observando, ainda, que o Brasil necessitava de uma nova Constituição. O presidente, então, disse que ele e o ministro Dutra procurassem o ministro do Trabalho, que também acumulava o ministério da Justiça, Marcondes Filho para resolver a questão. As conversações não chegaram a um termo comum.

Entretanto, os ânimos dos militares recrudesceram devido a uma seqüência de fatos: o estabelecimento das relações diplomáticas com a URSS, em abril de 1945; a concessão de anistia aos presos políticos; a saída da ilegalidade do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e a ligação de personalidades do governo com os comunistas, entre eles Luis Carlos Prestes. De acordo com Góes Monteiro, *“pessoas da convivência do palácio do governo ou das camarilhas que iam se formando mantinham essas ligações com o Partido Comunista em plena florescência, sobretudo depois da vitória da União Soviética na grande guerra.”* (ibidem:428). Segundo Carvalho (2005:111), a aproximação com os comunistas *“foi a causa imediata do divórcio entre Vargas e as Forças Armadas que, então tomadas pelo anti-comunismo e pela pretensão de guiar o Estado, não aceitaram a inclusão de novo ator político, que lhes era política e ideologicamente antagônico.”* Os militares jamais se esqueceram da Intentona Comunista de 1935. Além do mais, as Forças Armadas tinham receio do movimento trabalhista, lançado por Vargas por meio do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), e sua ligação com o PCB, pois o populismo de Vargas estava centrado no PTB. O golpe militar era questão de tempo.

Como resultado da discórdia entre as áreas política e militar, a eleição para presidente da República foi marcada para 2 de dezembro de 1945. Foram lançados candidatos o Brigadeiro Eduardo Gomes e o general Eurico Dutra. Ao mesmo tempo, o governo lançava o movimento queremista que pleiteava a continuação de Getúlio Vargas na presidência da República; entretanto, ele não mais contava com o apoio das Forças Armadas que foram o suporte de seu governo e de sua ditadura.

Outro fato importante na desestabilização do governo Vargas foi o forte discurso, em 28 de setembro de 1945, do embaixador norte-americano no Brasil, que preconizava que a democracia era o regime ideal para o país. Assim, os EUA sinalizaram a Getúlio Vargas que

seu governo não era mais um importante aliado para a estratégia político-militar norte-americana no pós-guerra, pois os aliados, com forte ajuda dos EUA, tinham vencido a guerra contra os regimes totalitários e o Brasil deveria, então, trilhar o regime democrático.

A gota d'água para o movimento militar que derrubou Vargas do poder foi a nomeação de Benjamin Vargas para o cargo de chefe de polícia do Rio de Janeiro. Góes Monteiro, então Ministro da Guerra, pois o general Dutra tinha deixado o cargo para concorrer às eleições presidenciais, liderou o movimento das Forças Armadas para a derrubada do governo, ocorrido em 29 de outubro de 1945. Participaram do movimento antigas lideranças militares do movimento de 1930 e a mesma liderança de militares que conduziu Vargas ao poder, em 1930, e deu o suporte para seu regime ditatorial, em 1937, o defenestrou do poder, em 1945.

Verifica-se que o golpe para a mudança de regime foi iniciado pelo EB, entretanto teve apoio da Força Aérea e da MB. O golpe evidenciou que a liderança da área militar<sup>129</sup> estava coesa, pois essa ação foi diferente dos movimentos dos tenentes da década de 1930, quando foram iniciados pelos oficiais subalternos. Portanto, fica evidenciado que a disciplina e a hierarquia militares tinham sido restabelecidas nas Forças Armadas, graças ao novo ideário militar e mudanças ocorridas nas instituições militares durante o governo Getúlio Vargas, idealizadas por Góes Monteiro. O estamento militar agiu como um todo, pela voz da hierarquia (Carvalho, 2005:112). Assim, a parcela do poder político obtido pela área militar durante o período Vargas permaneceu incólume, e, com ela, o projeto de poder para o Estado, que refletiria nas políticas de segurança nacional.

No período Vargas, as Forças Armadas, sob a égide do EB, consolidaram-se como o principal ator político. Por outro lado, ficou evidenciado que o Estado não estava preparado para exercer a segurança nacional, pois não tinha uma política definida. Quando ela existiu, foi colocada em prática pelo EB, pela MB e, posteriormente, pela Força Aérea. Ao mesmo tempo, as Forças Armadas tinham esse entendimento sobre as deficiências na segurança nacional; daí o apoio ao governo Getúlio Vargas para a consolidação do Estado, sua industrialização de base e a economia nacionalista, pois, se essas medidas se concretizassem, o Estado adquiriria poder e em consequência elas seriam fortalecidas, como por exemplo, por meio de uma indústria militar nacional. Ao mesmo tempo, surge o pensamento sobre a segurança interna, pois no

---

<sup>129</sup> Ressalta-se que havia oficiais-generais, superiores e intermediários das Forças Armadas que ficaram solidários com Getúlio Vargas. Eram simpatizantes em relação às políticas nacionalistas e sociais do regime.

novo ideário militar foi vislumbrado que o comunismo deveria ser combatido, haja vista seu modo de atuação durante a Intentona Comunista de 1935. Finalmente, as Forças Armadas entendiam que, para o fortalecimento interno, deveria haver a paz interna, pois se não o houvesse, o Estado não alcançaria o poder almejado por elas. Como consequência, houve o início do processo da aversão das Forças Armadas pelos movimentos populares, que, segundo elas, tinham ligação com os comunistas.

### **3.6 - Breve Síntese**

A cúpula militar apoiou o movimento revolucionário de 1930 e, depois, a instalação do Estado Novo para mudanças estruturais na área da política nacional. Com o novo regime, forte e centralizador, foi desenvolvido um novo ideário militar fundamentado em um projeto de poder para o Estado. Para a concretização do projeto, era necessária a consolidação do Estado e o fim das vulnerabilidades existentes na área de segurança nacional; daí a necessidade de uma industrialização de base e uma economia forte. Com a industrialização, haveria o nascimento de uma indústria militar nacional que equiparia as Forças Armadas e, assim, a dependência do exterior seria diminuída.

Devido à turbulência do sistema internacional, o Brasil sofreu forte influência do poder hegemônico dos EUA, com reflexos na área militar, apesar da simpatia de sua liderança com os regimes políticos da Alemanha e Itália. Contudo, ressalta-se que o Brasil soube tirar vantagem do cenário internacional com sua política de equidistância entre a Alemanha e EUA. O Brasil manteve essa política até os EUA entrarem na Guerra, e conseguiu dos EUA o apoio para a indústria siderúrgica devido à posição estratégica do Nordeste, além de acordos militares. .

Ficou evidenciado que, mesmo com o novo ideário militar, no período Vargas não surgiu uma política de Estado para a área de segurança nacional; quando existiu, foi setorial, feita pela área militar, estando ausente a área da política.

Ainda no período Vargas, as Forças Armadas, principalmente o EB, se consolidaram como um dos principais atores políticos, e o setor da segurança interna ganhou relevância, pois o novo ideário vislumbrou que a ideologia comunista e seus movimentos deveriam ser combatidos, devido, principalmente, ao resultado da Intentona Comunista de 1935.

A mesma cúpula que apoiou Vargas em 1930, retirou o apoio em 1945, quando da vitória dos Aliados na guerra com a participação da FEB. A retirada do apoio a Vargas se deveu ao

fim da guerra, quando os regimes ditatoriais sucumbiram, e à busca de apoio pelo governo nos sindicatos, nos movimentos comunistas e populares.

Finalmente, no decorrer da guerra, as Forças Armadas passaram a empregar as doutrinas militares norte-americanas, pois a Missão Militar francesa se retirou em 1940. Assim, as Forças Armadas, paulatinamente, passaram para a órbita do poder hegemônico norte-americano. Essa passagem iria se refletir nas políticas de segurança nacional do período 1945-1964. É o que será visto no próximo capítulo.

## **Capítulo 4 - A Segurança Nacional no período 1946-1964: afirmação das potencialidades do Estado brasileiro**

Quando do golpe que tirou Getúlio Vargas do poder, em 1945, a cúpula das Forças Armadas decidiu que o Estado deveria retornar ao regime democrático e ficou mantido o calendário eleitoral para as eleições presidenciais de 2 de dezembro de 1945. Com a queda de Vargas, assumiu interinamente a Presidência da República o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Linhares. Uma das primeiras medidas tomadas pelo novo governo foi a extinção do Tribunal de Segurança Nacional.<sup>130</sup>

O general Eurico Gaspar Dutra, candidato pelo PSD, foi eleito presidente da República e tomou posse em janeiro de 1946. O novo presidente pertenceu ao grupo de militares que respaldou o Estado Novo e foi ministro da Guerra no governo de Vargas. Os congressistas eleitos receberam a missão de formular uma nova Carta Magna, que foi promulgada em 18 de setembro de 1946.

No que tange à área de segurança nacional, a Constituição rezava, em seu artigo 4, que o Brasil somente recorreria à guerra se não coubesse, ou se malograsse o recurso de arbitramento ou aos meios pacíficos de solução de conflito, regulados por órgão internacional de segurança de que participe e, em caso nenhum, se empenharia em guerra de conquista, direta ou indiretamente, por si ou em aliança com outro Estado. Observa-se assim, que o Brasil passou a aceitar as diretivas formuladas pelo Conselho de Segurança da ONU, em relação aos conflitos internacionais. O capítulo II assegurava os direitos e as garantias individuais, e “abolía” a censura então vigente.

O título III era sobre as Forças Armadas. O artigo 176 estipulava que as Forças Armadas eram instituições permanentes e organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob autoridade suprema do presidente da República e sua autoridade era circunscrita aos limites da lei. A missão das Forças Armadas era: a defesa do Estado; a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Assim sendo, além da defesa em relação às ameaças externas, poderiam ser empregadas para a segurança interna do Estado, se ameaças houvessem.

O artigo 179 rezava que os problemas relativos à defesa do Estado seriam estudados pelo Conselho de Segurança Nacional e pelos órgãos especiais das Forças Armadas. Do referido

---

<sup>130</sup> Lei Constitucional nº 14, de 17 de novembro de 1945.

conselho participariam os ministros de Estado e chefes do Estado-Maior, das três Forças Singulares. Finalmente, quanto às polícias militares, o artigo 183 dizia que estas eram consideradas como forças auxiliares, e reserva do EB. O Estado tinha se consolidado em relação ao monopólio da força.

Tornam-se necessárias explicações sobre o Conselho de Segurança Nacional, pois passaria por transformações em decorrência dos acontecimentos na área político-militar e dos estudos sobre segurança nacional, na Escola Superior de Guerra (ESG). Além do mais, o Conselho tornar-se-ia uma pedra basilar na área de segurança nacional no pós-1964, com o advento do regime militar autoritário.

O Decreto-Lei nº 9775, de 6 de setembro de 1946, portanto vigente antes da promulgação da Carta Magna, já dispunha sobre as atribuições do referido Conselho e de seus órgãos complementares, quais sejam: a comissão de estudos, as seções de segurança nacional dos Ministérios civis e a comissão especial da faixa de fronteiras. Em relação às seções de segurança nacional dos Ministérios civis, a missão básica era determinar que o papel destes, em caso de uma eventual guerra, não iria além de estudos e medidas a serem tomadas para a mobilização nacional.

Ressalta-se que o Conselho tinha uma secretaria-geral, cujo secretário era um oficial-general, o chefe do Gabinete Militar da Presidência. Dessa maneira, o Conselho era um órgão militar, embora tivesse em seus quadros funcionários civis, exercendo funções subalternas. Verifica-se que as questões relativas à área de segurança nacional continuavam afeitas à área militar, a área política continuava não tendo uma participação ativa. O estamento militar se considerava o guardião do Estado e não confiava nas divergências da área política.

A missão do Conselho era a defesa do Estado e a mobilização nacional em caso de guerra. Essa missão estava alicerçada nos ensinamentos da II Guerra Mundial, que foram assimilados pelos oficiais do Estado-Maior da FEB. A II Guerra Mundial, como a Grande Guerra já tinha demonstrado, confirmou que todos os setores do Estado – político, econômico, militar e social – deveriam estar preparados para a mobilização nacional e para a defesa do Estado na eventualidade de um conflito armado. Assim sendo, os oficiais que regressaram do *front* italiano trouxeram, em suas bagagens, uma nova visão sobre a necessidade premente no desenvolvimento das potencialidades do Estado. Além do mais, o Brasil não estava preparado, econômica e tecnologicamente, para as incertezas dos novos tempos. Dessa maneira, caberia ao

Estado determinar as políticas para a busca de novas potencialidades, conseqüentemente, novas estratégias para o desenvolvimento nacional deveriam ser buscadas; portanto, deveria haver uma reconfiguração do projeto de poder que vigia nos anos de 1930. Para a concretização do projeto de poder, o estamento militar continuou a ser o fiador e o grande guia da área política.

Esse “novo” ideário militar iria refletir nas áreas política e militar, com repercussão na economia, o que em seguida será analisado. Importante frisar que os fundamentos desse “novo” ideário não se diferenciava do ideário militar dos anos de 1930 quanto ao desenvolvimento nacional trazer maior segurança para o Estado.

Ressalta-se, entretanto, que com o fim da II Guerra Mundial o sistema internacional adentrou em uma nova ordem internacional – o sistema bipolar de poder –, que refletiu na área da segurança internacional, na área da economia global e nas estratégias militares dos Estados nacionais. Novos atores passaram a influenciar a área de segurança internacional e, portanto, a segurança nacional dos Estados.

A seguir, serão analisadas as áreas da política, da política externa e da militar, sob o foco de suas influências na área da segurança nacional.

#### **4.1 – Na área política, o retrato de volta**

Durante o período Dutra (1946-1950) houve certa calma nas áreas política e militar. Os militares da ativa ficaram praticamente afastados da política, pois houve uma adesão à democracia e um combate institucional à ideologia comunista. Em maio de 1947, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) teve seu registro eleitoral cassado; como resultado imediato, os congressistas eleitos pelo PCB perderam seus mandatos políticos. Em outubro daquele mesmo ano, o Brasil rompeu relações diplomáticas com a URSS, medida que teria surpreendido até mesmo o presidente Truman, dos EUA. O PCB, na ilegalidade, passou a apoiar o PTB; de acordo com Gorender (1999:26): *“na prática cotidiana, os comunistas firmavam contatos e alianças com os operários de tendência reformista, principalmente os getulistas adeptos do PTB.”* Os militares sabiam dessa ligação e passaram a suspeitar do projeto político do PTB e de seus afiliados.

Para as eleições presidenciais de 1950, foram candidatos o brigadeiro Eduardo Gomes e Getulio Vargas. A candidatura Vargas e sua posterior eleição despertaram a área militar, que durante o governo Dutra atuava nos bastidores, já que o ex-presidente era general e havia sido

ministro da Guerra. Com a posse de Getúlio, os militares passaram a influenciar diretamente a área política.

O Brasil que Getúlio encontrou, em 1951, estava muito diferente do período de sua ditadura. O “regime democrático” estava em vigor e, ainda, um novo nacionalismo havia surgido, formado por intelectuais, políticos, militares e universitários. O Estado estava entrando em uma nova fase de industrialização, mais urbanizado, mais politizado e com enormes demandas sociais. A área militar também tinha mudado. Como nas organizações militares continuava vedada a discussão política, a arena escolhida para os debates foram os Clubes Militares. Para o marechal Castello Branco, essa questão se resumia: “*em poder ou não desempenhar um papel intervencionista, alternativa que tem perturbado a vida do Exército e agitado o meio político.*”<sup>131</sup> A história se repetia, pois as discussões de cunho político, agora nos Clubes Militares, fez renascer o velho dilema: intervir ou não na área política. Peixoto, também, sintetizou muito bem essa questão: “*o Clube Militar foi, sobretudo nos anos da década de 50, um elemento privilegiado de ligação entre a sociedade política e a instituição militar, porquanto refletiu a opinião das diferentes correntes militares sobre os problemas da atualidade política e da instituição militar.*” (Peixoto, 1980:73). Portanto, o novo cenário encontrado pelo presidente traria dificuldades ao seu governo; além do mais, o novo cenário não se coadunava com a personalidade autoritária de Getúlio Vargas, ou assim entendiam seus opositores.

Outro fato que passou a desagradar as Forças Armadas foi o avanço do populismo<sup>132</sup>, engendrado pelo governo Vargas e outras lideranças políticas, como por exemplo, Adhemar de Barros. Conforme Gorender (1999:18), “*o populismo inaugurado por Vargas se definiu pela associação íntima entre trabalhismo e projeto de industrialização. O trabalhismo como promessa de proteção dos trabalhadores por um Estado paternalista, no terreno litigioso entre patrões e empregados.*” O Estado, sendo paternalista, não necessitava de mudanças em suas estruturas social e de poder, porém poderia gerar demandas políticas e econômicas pela classe operária, tendo como resultado conflitos internos; este era o receio das Forças Armadas.

---

<sup>131</sup> M<sup>al.</sup> H. de A. Castello Branco, Os meios militares na recuperação moral do país. Conferência proferida na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1955.

<sup>132</sup> Sobre o populismo, ver Weffort (1980). O conceito tem sido matéria de forte controvérsia e de crítica bibliográfica recente. Ver, por exemplo, Ferreira (2001).

Em 1951, os temas preponderantes nos debates políticos do Clube Militar foram a participação ou não das Forças Armadas na Guerra da Coréia (1950-1953) (cf. Alves, 2005), o problema da indústria de prospecção petrolífera e as exportações de minerais atômicos, todos assuntos ligados à área de segurança nacional. Em relação à Guerra da Coréia, o Brasil não enviou tropas; entretanto, salienta-se que nos organismos internacionais apoiou incondicionalmente a política e as operações norte-americanas naquele conflito armado.

Devido à relevância dos temas em pauta, e como eles seriam conduzidos, houve cisão entre os membros do Clube Militar. Como resultado, formaram-se dois grupos: os partidários da ideologia do nacionalismo econômico, e aqueles do liberalismo econômico, ideologias<sup>133</sup> que ganharam um novo ímpeto com o poder dos EUA, resultado da II Guerra Mundial. Entretanto, os dois grupos perseguiam os mesmos resultados – o aumento da potencialidade do Estado – e o cerne da questão era o *modus faciendi* para alcançar o desenvolvimento nacional. Essa divisão ideológica não era exclusiva das Forças Armadas, ela também existia na área política, nos meios acadêmicos e nos empresariais. Ressalta-se, ainda, que as eleições para a diretoria do Clube revelavam qual era a corrente predominante e influenciavam a área política.

Essa divisão entre nacionalistas e liberais tinha uma explicação: para os liberais, os nacionalistas eram ligados ao comunismo internacional; para os nacionalistas, os liberais eram ligados às políticas dos EUA e considerados entreguistas. Lembra-se que, para os norte-americanos, esse nacionalismo não era aquele defendido pelo presidente Wilson, pois agora nacionalismo estava ligado à ideologia comunista. Para Haines (1989:31): “*American policymakers, not unlike their Brazilian counterparts, in general had a difficult time to distinguish nationalists from communists and were more likely than not to simply lump the two together and condemn them both. They saw revolutionary nationalism as synonymous with anti-Americanism.*”

Com o passar do tempo, Vargas começou a enfrentar dificuldades econômicas, e, para dar sustentação política ao seu governo, optou pelo nacionalismo e se aproximou do PTB, pois a ajuda econômica norte-americana esperada, devido à cooperação brasileira na II Guerra Mundial, jamais chegou. Uma das primeiras medidas tomadas, e que agradou a corrente

---

<sup>133</sup> O termo ideologia empregado é o “significado fraco” da ideologia de Norberto Bobbio - Ideologia designa o *genius*, ou a *species* diversamente definida, dos sistemas de crenças políticas: um conjunto de idéias e valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos (Bobbio *et al.*, 2000, vol. 1:585).

nacionalista, foi o estabelecimento, em 15 de março de 1951, do monopólio estatal que impunha restrições às exportações de minerais radioativos.

Outra questão que exerceu enorme influência nas áreas política, militar e econômica foi a questão de petróleo. Como já visto, ela estava na agenda desde a década de 1930 e o EB teve papel preponderante no estabelecimento de políticas para o setor por meio do CNP. Além do mais, o EB sempre considerou que a questão do petróleo era assunto de segurança nacional. Entre 1947 e 1948, durante o governo Dutra, o problema do petróleo foi levado ao Clube Militar, onde houve calorosos debates entre os generais Horta Barbosa e Juarez Távora. Pode-se dizer que foi durante esses debates que se iniciou, no Clube Militar, a divisão entre os oficiais nacionalistas e liberais. As áreas política e econômica, assim como a mídia, também foram envolvidas e as discussões chegaram às ruas. Em 1948, o governo enviou para o Congresso o estatuto do petróleo. Segundo Wirth (1970:172): “*when the Petroleum Statute finally reached Congress in February 1948, public opinion was aroused and the populace of Rio was in exalted mood. The stage was set for the first Brazilian mass movement of this century.*” Entretanto, apesar da pressão norte-americana, que defendia a economia de mercado para a indústria petrolífera, pois assim as companhias petrolíferas norte-americanas seriam beneficiadas, a questão do petróleo não foi resolvida durante o governo Dutra.

Até a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que instituiu o monopólio, pela União, da pesquisa e lavra das jazidas petrolíferas, da refinação do petróleo e do transporte do petróleo bruto, da criação da Petrobrás e da reformulação do CNP, continuaram os debates e discussões no Congresso Nacional, nos meios empresariais, estudantis, intelectuais e no Clube Militar.<sup>134</sup> Para Wirth (*ibidem*:203) a corrente nacionalista saiu vencedora, pois “*since 1949 the great majority of Army officers wanted a State monopoly and the Horta Barbosa thesis was triumphant.*” A lei aprovada não era aquela que Getúlio Vargas pleiteara, pois ele advogou um sistema híbrido, no qual o capital privado também participasse da indústria do petróleo.

Dessa forma, os debates e querelas entre a corrente nacionalista e a liberal, presentes no Clube Militar e com reflexos na área militar, trouxeram sérios problemas na área política. Em decorrência, Vargas teve que substituir o ministro da Guerra, general Newton Stilac Leal, pelo general Cyro do Espírito Santo Cardoso, em 26 de março de 1952, devido ao resultado da

---

<sup>134</sup> Para mais detalhes sobre a questão do petróleo, ver Wirth (1970, Part III), e Carvalho (2005:111-117).

eleição para presidente do Clube Militar. A corrente contrária aos oficiais nacionalistas, que eram a maioria no Clube Militar, criou a Cruzada Democrática, que insistia em que o Clube Militar deveria continuar estudando e se interessando pelos problemas nacionais, mas que não deveria converter-se em um centro perturbador e agitador das reivindicações da classe; defendia, também, um “nacionalismo racional” e equidistância entre o capitalismo e comunismo (Esteves, 1999:112).

Outra grave crise política enfrentada por Getúlio Vargas aconteceu em 8 de fevereiro de 1954, quando da divulgação do Memorial dos Coronéis<sup>135</sup>, que foi assinado por 82 coronéis e tenentes-coronéis do EB. O memorial fazia um relato sobre a precária situação do material do EB, dos baixos vencimentos dos militares, da desunião do estamento militar, da ameaça do perigo comunista e contestava o aumento de 100% no valor do salário mínimo, defendido pelo ministro do Trabalho, João Goulart. Em relação à segurança nacional, o memorial mostrava a vulnerabilidade existente: *“é bem verdade que, dentre todos esses problemas, um dos mais sérios é o do aparelhamento real do Exército para o cumprimento, a qualquer instante, das indeclináveis missões que lhes cabem”*. (Couto e Silva, 2003:504). O documento mostrou a insatisfação dos oficiais de alta patente do EB, e teve como resultado imediato a queda dos ministros da Guerra, general Cyro do Espírito Santo Cardoso, que foi substituído pelo general Euclides Zenóbio da Costa, e do Trabalho, João Goulart que, de acordo com a cúpula militar, era adepto do populismo e tinha fortes ligações com os comunistas e com os sindicatos.

Verifica-se que, com o memorial, houve novamente, no EB, a quebra da hierarquia e da disciplina militares. Além do que, a iniciativa atingiu a área política, a autoridade da Presidência da República e trouxe à tona as fragilidades e vulnerabilidades na área de segurança nacional. A partir da divulgação do memorial foi instalada uma crise político-militar sem solução, cujo ponto culminante foi o suicídio de Getúlio Vargas, em 24 de agosto de 1954. A área militar teve um papel determinante no suicídio de Vargas, pois retirou o suporte político-militar ao seu governo e demandou sua renúncia, como nos idos de 1945. Observa-se que, após a calmaria na área política do governo Dutra, o setor militar voltou a interferir diretamente na área política, porém sem um norte definido, pois se encontrava dividida. Essa divisão dificultava a tomada do governo pela área militar, porquanto, poderia haver um conflito armado entre as facções.

---

<sup>135</sup> O memorial foi redigido pelo então coronel Golbery do Couto e Silva. (Couto e Silva, 2003:504)

Após a posse de Café Filho no cargo de presidente da República<sup>136</sup>, assumiu o Ministério da Guerra o general Henrique Teixeira Lott, que permaneceu no cargo até fevereiro de 1960. Nas eleições presidenciais de 1955, foi eleito presidente Juscelino Kubitschek e vice-presidente, João Goulart. Foram eleitos pela coligação PSD/PTB e segundo setores da área militar, os dois candidatos receberam suporte dos comunistas. Gorender (1999:25) também confirmou o apoio comunista: “[...] a direção do PCB reconheceu o efeito negativo da abstenção nas eleições de 1950 e resolveu apoiar, em 1955, a candidatura de Juscelino.” A União Democrática Nacional (UDN) tentou, com auxílio de alguns militares<sup>137</sup>, impedir que os candidatos eleitos tomassem posse; por outro lado, havia militares<sup>138</sup> a favor da posse dos eleitos. Novamente, havia conflito entre os militares a favor da legalidade constitucional e os favoráveis à interferência direta na área política. Interessante observar as palavras de Castello Branco sobre as conseqüências, para a área política, de os militares apoiarem ou não a legalidade: “[...] para os militares, a alternativa: ditadura ou manter a legalidade. Às vezes, o drama se amplia, quando a legalidade atende sobretudo a um interesse de baixo partidarismo, ou uma espécie de anestesia para os militares. [...] mas o regime ditatorial é o mais adequado à corrupção civil e à desmoralização do Exército, do que o da legalidade precária.”<sup>139</sup> Essas palavras retratam o quanto o EB estava dividido.

Quando do funeral do general Canrobert Pereira da Costa, em 31 de outubro de 1955, a crise político-militar sofreu uma escalada e uma nova dimensão político-institucional, com o discurso<sup>140</sup> proferido pelo coronel Jurandir de Bizarria Mamede, ligado à corrente da UDN que existia nas Forças Armadas. O foco principal do discurso era a legalidade das eleições e gerou uma crise no EB entre o ministro da Guerra, general Lott, que demandava a punição do coronel Mamede por quebra da disciplina, e os oficiais-generais que não queriam a punição. Esta crise sofreu uma escalada, com a doença do presidente Café Filho, que passou o cargo ao presidente da Câmara dos deputados Carlos Luz. Aqui, o resultado foi a novembrada, pois Carlos Luz foi

---

<sup>136</sup> Café Filho exerceu o cargo de presidente no período de 24 de agosto de 1954 a 9 de novembro de 1955.

<sup>137</sup> Entre os quais, Contra-Almirante Carlos Pena Boto, presidente da Cruzada Brasileira Anticomunista, e o Brigadeiro Eduardo Comes, ministro da Aeronáutica.

<sup>138</sup> Entre eles o general Euclides Zenóbio da Costa, que tinha sido ministro da Guerra no governo Getúlio Vargas, e o general Odylio Denys.

<sup>139</sup> Conferência Os meios militares na recuperação moral do país, *op. cit.*

<sup>140</sup> Discurso redigido pelo coronel Golbery do Couto e Silva.

derrubado do governo, em 11 de novembro de 1955, e Café Filho estava impedido de reassumir a Presidência. Assim sendo, o então vice-presidente do Senado Federal, Nereu Ramos, assumiu a Presidência, e permaneceu no cargo até a posse dos eleitos, Juscelino Kubitschek e João Goulart, em 31 de janeiro de 1956. Por enquanto, a legalidade fez-se presente e seu grande fiador foi o general Lott. Segundo Carvalho (2005:115), a crise de novembro dividiu mais ainda as Forças Armadas: “*dividiu o Exército internamente e o incompatibilizou com a Marinha e a Aeronáutica.*” Essa divisão foi a responsável maior pela não-intervenção militar na área política. A cúpula militar não tinha posição de consenso.

Juscelino Kubitschek manteve o general Lott à frente do Ministério da Guerra, visto que ele tinha tido um papel fundamental na crise de novembro de 1955. Ele passou a representar o sentimento da disciplina, hierarquia e do não-envolvimento da área militar na da política, e tentou diminuir a influência do Clube Militar no Exército, empenhando-se indiretamente nas eleições para a presidência do clube (Esteves, 1999:208). Além do que, os militares da ativa e da reserva foram proibidos<sup>141</sup> de dar declarações públicas sobre problemas políticos, segundo Aviso Ministerial, de 23 de novembro de 1956, do EB.

Todavia, durante o governo Juscelino, as Forças Armadas continuaram divididas ideologicamente; prova disso é que logo em fevereiro de 1956 houve a revolta de Jacareacanga, liderada por oficiais da FAB, e prontamente debelada. Além do mais, houve inúmeras conspirações<sup>142</sup> na MB, no EB e na FAB contra o governo Juscelino; todas resolvidas pela disciplina e hierarquia militares.

### ***50 Anos em 5: conservadores e militares açinhados com o Plano de Metas***

Apesar das inúmeras crises político-militares o governo de Juscelino manteve a estabilidade política. Segundo Benevides (1979:49): “*o programa de governo de Juscelino Kubitschek fez com que a aliança PSD/PTB, no Congresso Nacional, e o Exército atuassem de maneira convergente no sentido de apoiar a política econômica do governo cujo núcleo era o Programa de Metas*”. Ficou claro que a divisão nas Forças Armadas evitou a intervenção

---

<sup>141</sup> Por exemplo, o general Juarez Távora foi punido disciplinarmente (prisão por 48 horas), gerando grave crise no governo, e quase foi declarado estado de sítio (Benevides, 1979:161).

<sup>142</sup> Entre elas: o Memorial dos Almirantes (novembro de 1956); Revolta de Aragarças (dezembro de 1959); crise entre a MB e a FAB, pela autorização dada à MB para adquirir o porta-aviões Minas Gerais.

armada no Estado, entretanto, não diminuiu a interferência na área da política, pois o foco continuava no projeto de poder.

O objetivo do Programa de Metas do governo Kubitschek era o desenvolvimento nacional e, ademais, estava alinhado com o ideário militar do pós-guerra, cujo foco era o desenvolvimento das potencialidades do Estado. Segundo Benevides (*ibidem*:171): “*as Forças Armadas estavam diretamente motivadas para uma política econômica agressiva e eficiente em termos de ‘progresso’ e desenvolvimento econômico, correspondendo, assim aos seus objetivos fundamentais de desenvolvimento e soberania nacional.*” Portanto, estava de acordo com o pensamento militar: o desenvolvimento econômico traria reflexos na segurança nacional e as vulnerabilidades seriam diminuídas. Da mesma forma, o programa era do interesse à área da política, pois “*o Programa de Metas não envolvia mudança estrutural da sociedade, deixando intacta a estrutura de poder no campo, o que correspondia aos interesses do PSD rural, que, com apoio da UDN e de outros partidos menores, consegue bloquear toda e qualquer tentativa de se estender a Legislação Trabalhista ao campo.*” (*ibidem*:77).

Em relação à área militar, o governo atendeu a várias reivindicações, tanto em relação ao material militar, quanto ao aumento salarial, como, também, em relação ao projeto de poder que traria benefícios à área de segurança nacional. Afora que o desenvolvimento da base industrial e da infra-estrutura do Estado também iam ao encontro do pensamento militar vigente. Assim sendo, a área militar e, conseqüentemente, a questão da segurança nacional nunca foram negligenciadas pelo governo Juscelino.

Além do mais, Juscelino cooptou a cúpula militar pela nomeação de militares para exercerem cargos<sup>143</sup> nas empresas estatais, mistas, autarquias e nos grupos de trabalho do governo. A área militar teve uma grande participação e atuação nas decisões e escolhas político-estratégicas do governo.

Durante o governo Juscelino, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado no governo de Café Filho como órgão do Ministério da Educação e Cultura, teve um papel relevante na definição de políticas governamentais, relativas ao desenvolvimento nacional. O principal projeto do Instituto estava no planejamento de políticas voltadas para um forte

---

<sup>143</sup> Por exemplo, as presidências da Petrobrás, da Comissão Nacional de Energia Nuclear, da Companhia Nacional de Álcalis; a diretoria da Rede Ferroviária Federal; representantes na SUDENE; e na comissão de exportações de materiais estratégicos do Itamaraty (Benevides, 1979:188).

desenvolvimento industrial nacional, fundamentado em uma política nacionalista: o Estado alcançaria a soberania plena, com reflexos na área da segurança nacional. Além do mais, o ISEB procurava ações independentes da política externa norte-americana. Observa-se, que a cúpula militar era contra o ISEB, como se pode notar em um trecho do documento<sup>144</sup>:

Pelos recentes estudos levados a efeito nos diversos órgãos da alta direção das Forças Armadas do país, constata-se que o Instituto Superior de Estudos Brasileiros – órgão do Ministério da Educação e Cultura, vem ainda, desviando da finalidade para que foi criado, disseminando propaganda política contrária a adotada no país, expandindo-se, suspeitamente, para níveis menos esclarecidos como sejam o do pessoal subalterno das Forças Armadas, estudantes secundários, líderes sindicais e operários e para outros Estados da União. (Fl. 6)

Como se observa, o projeto nacional do ISEB confrontava o ideário militar e a doutrina de segurança nacional que estava sendo desenvolvida na ESG. O ideário militar não aceitava oposições, nem alternativas para o desenvolvimento do Estado. O ISEB veio a ser extinto em 13 de abril de 1964, pelo governo militar autoritário.

Cabe ressaltar que o PCB, mesmo colocado na clandestinidade durante o governo Dutra, esteve presente na política nacional. Em sua declaração de 1958, Prestes fez uma autocrítica da estratégia do PCB, principalmente na questão de promover a luta armada para alcançar o poder: *“Acreditávamos que era possível ganhar as massas para a revolução colocando como tarefas imediatas as transformações revolucionárias radicais, ao invés de nos integrarmos na vida política corrente e lutarmos pelos objetivos revolucionários partindo das condições reais e da correlação de forças existentes.”* (1958:4). Também explicou o apoio do PCB à então candidatura de Juscelino Kubitschek, pois seu apoio estava de acordo com a nova estratégia: *“a justa posição que adotamos ao apoiar a candidatura do sr. Juscelino Kubitschek e ao retirar a palavra-de-ordem de derrubada do governo, depois de sua posse, posição esta que se chocava diretamente com uma tese do programa do Partido.”* (*ibidem*:6). Ainda sobre o apoio do PCB ao governo de Juscelino, disse Gorender (1999:34): *“o próprio Presidente da República fazia uma política de conciliação e dançava entre as duas alas. Mediante apoio e críticas, pensávamos firmá-lo no bom caminho.”*

---

<sup>144</sup> Relatório secreto da Casa Militar, da presidência da República sobre a atuação do ISEB, no período de 1957-59, denunciando o cunho marxista da maioria das atividades e a ampliação da área de influência no meio militar. 10 de dez. 1959. (CPDOC/FGV/arquivo Nelson de Melo/nem vp 1956.02.07 d-4).

É importante ressaltar outro trabalho de Prestes<sup>145</sup>, pois o teor deste documento iria fundamentar a estratégia da área militar no combate aos comunistas, como veremos quando analisarmos a área militar desse período. Nesse documento, Prestes discorre sobre a situação da América do Sul, do imperialismo norte-americano, sobre a necessidade de uma reforma agrária, sobre a estratégia do PCB e da ligação do PTB com os comunistas. Entretanto, o que iria deixar a área militar preocupada e em alerta era a ligação do PCB com os sindicatos e com a corrente nacionalista, visto que: “*A classe operária organizada em seus sindicatos desempenha papel de vanguarda nas lutas de massas. Os sindicatos têm o objetivo específico de lutar pelas reivindicações econômicas dos trabalhadores [...]. As lutas dos trabalhadores por suas reivindicações econômicas e sociais se fundem assim, com sua participação na luta patriótica.*” (1959, III:3). Em relação ao nacionalismo, Prestes declarou: “*Esta palavra-de-ordem se encontra, porém, no centro de nossa tática e, para desempenhar papel de vanguarda no movimento nacionalista, cabe-nos levantá-la e explicá-la, não abstratamente, mas em relação com os fatos políticos concretos, procurando convencer as massas e os aliados de sua justiça.*” (*ibidem*, V:5). Essas palavras deram respaldo à preocupação norte-americana com a ideologia nacionalista, pois ela aparecia conectada à ideologia comunista<sup>146</sup>.

Antes do término do governo de Juscelino, em maio de 1959, foi criado o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), cujo objetivo era combater a política populista do governo e a ideologia comunista. O Instituto recebia fundos de empresários norte-americanos e brasileiros, cujo propósito era o financiamento de campanhas políticas contrárias ao comunismo internacional. Em 20 de dezembro de 1963, o IBAD foi dissolvido pelo Poder Judiciário.

Em outubro de 1960, nas eleições para presidente da República, Jânio Quadros, candidato da UDN, derrotou o candidato pela coligação PSD/PTB, marechal Henrique Lott. O vice-presidente eleito foi, novamente, João Goulart, pela coligação PSD/PTB<sup>147</sup>.

Com o fim do governo Juscelino Kubitschek, a convergência entre as áreas política e militar deixou de existir, além do que, internamente, a área da economia estava em precária

---

<sup>145</sup> A situação política e a luta por um governo democrático. 1959. **Coleção Documentos Políticos**. Rio de Janeiro: Editorial Vitória.

<sup>146</sup> Na década dos anos 1950, com o fim do colonialismo, surgiu o nacionalismo para dar suporte na consolidação dos novos Estados. A URSS apoiava esse movimento nacionalista.

<sup>147</sup> A Carta Magna de 1946 rezava que os presidentes e vice-presidentes eleitos poderiam ser de partidos diferentes.

situação e, como já visto, o cenário internacional no continente americano se transformou com a Revolução Cubana, liderada por Fidel Castro. Para a área militar, as questões de segurança nacional e a estratégia no combate à subversão deveriam prevalecer. A área política e as instituições estatais não conseguiram vislumbrar o momento histórico-político que o Estado estava atravessando, como veremos em seguida.

O ministro da Guerra, marechal Odylio Denys, permaneceu no cargo<sup>148</sup> até a renúncia de Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961. Quando da renúncia, os ministros militares, decidiram vetar a posse do vice, João Goulart, que se encontrava na China em visita de caráter oficial – chefiava uma missão comercial. Segundo a cúpula militar, a posse era inconveniente para o Estado, em vista de seu passado político, da ligação do PTB com os comunistas e, principalmente, devido às suas ligações com sindicatos e movimentos de massa.

Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, com o apoio da Brigada Militar gaúcha, iniciou um movimento para manter os princípios constitucionais e legais. Contava, também, com apoio de oficiais-generais legalistas<sup>149</sup>. Após a deflagração do movimento legalista, os ministros militares lançaram um manifesto em 30 de agosto, denominado de Manifesto dos Ministros Militares<sup>150</sup>. Pelo veto à posse de João Goulart, a justificativa:

Na Presidência da República, em regime que atribui plena autoridade de poder pessoal ao chefe da nação, o sr. João Goulart constituir-se-á, sem dúvida, no mais evidente incentivo a todos aqueles que desejam ver o país mergulhado no caos, na anarquia, na luta civil. As próprias forças armadas, infiltradas e domesticadas, transformar-se-iam, como tem acontecido noutros países, em simples milícias comunistas. (Couto e Silva, 2003:506).

Para a cúpula militar, a posse de João Goulart era uma ameaça à segurança nacional e ia de encontro à doutrina de segurança nacional, que estava sendo desenvolvida e aprimorada pela ESG, desde a sua fundação. Outra preocupação da área militar era em relação à possível influência da Revolução Cubana no governo.

A saída para a crise político-militar, demonstrada pela falta de coesão entre os oficiais-generais de alta patente, que continuavam divididos entre legalistas e intervencionistas, foi a

---

<sup>148</sup> O marechal Odylio Denys assumiu o cargo de ministro da Guerra em 11 de fevereiro de 1960, quando da descompatibilização do general Lott para concorrer à eleição para presidente da República.

<sup>149</sup> Entre eles, o general Peri Constant Bevilaqua e o comandante do III Exército, general Machado Lopes.

<sup>150</sup> Redigido por Golbery do Couto e Silva e assinado pelos ministros militares vice-almirante Sylvio Heck, marechal Odylio Denys e brigadeiro-do-ar Gabriel Grüm Moss.

decisão política em se adotar o parlamentarismo<sup>151</sup> como regime político. A decisão foi materializada pela Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, que ainda rezava sobre a futura realização de um plebiscito popular para a escolha do regime de governo. Assim sendo, João Goulart tomou posse no cargo de presidente da República em 7 de setembro.

Durante o governo de João Goulart, em 29 de novembro de 1961, foi fundado, por empresários cariocas e paulistas, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES). Segundo Dreifuss, *“os fundadores do IPES do Rio e de São Paulo, o núcleo do que se tornaria uma rede nacional de militantes grupos de ação, vieram de diferentes backgrounds ideológicos. O que os unificava, no entanto, eram suas relações econômicas multinacionais e associadas, o seu posicionamento anticomunista e a sua ambição de readequar e reformular o Estado”* (Dreifuss, 1981:163). O objetivo do IPES era a defesa da liberdade individual e da empresa, “ameaçadas”, segundo seus fundadores, pelo plano de socialização do governo João Goulart. O IPES financiava, ainda, viagens de estudantes aos EUA, para conhecerem melhor o modelo norte-americano e o seu funcionamento (Hippólito e Farias, 1998:141). Tinha como membros, o general Golbery do Couto e Silva, oficiais das Forças Armadas que tinham cursado a ESG, e empresários como Antonio Gallotti, da Light, e Azevedo Antunes, da Caemi. O IPES deixou de existir na década de 1970.

Devido a crises políticas e com apoio de lideranças<sup>152</sup> políticas e militares, houve antecipação do plebiscito popular, para decidir o regime de governo, para 6 de janeiro de 1963. Interessante o pronunciamento de Juarez Távora<sup>153</sup> sobre o plebiscito e seu pensamento sobre a área política:

E completo o meu dever de consciência, conclamando o eleitorado brasileiro a votar afirmativamente, marcando na cédula plebiscitária um “Sim”, pelo parlamentarismo, e contra as ameaças crescentes à democracia, criadas por essa triste escola de mediocridades políticas, transviados dos caminhos da competência, da probidade, do espírito público, da responsabilidade e da preocupação com o bem comum, que tem sido, entre nós, o presidencialismo! (f. 4)

A maioria dos eleitores optou pelo regime presidencialista, o qual foi referendado pela Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963. A partir de então, o governo envidou

---

<sup>151</sup> Houve três primeiros-ministros no período parlamentarista: Tancredo Neves (8 set. 1961 a 12 jul. 1962), Brochado da Rocha (12 jul. 1962 a 18 set. 1962), e Hermes Lima (18 set. 1962 a 24 jan. 1963).

<sup>152</sup> Entre os quais: Juscelino Kubitschek, Magalhães Pinto e general Henrique Lott.

<sup>153</sup> Pronunciamento de Juarez Távora, em favor do parlamentarismo, dias antes do plebiscito. (CPDOC/FGV/Arquivo Juarez Távora /JT dpf 1962-12-20).

todos os esforços para a aprovação do projeto para as reformas de base<sup>154</sup>. A proposta mais polêmica das reformas de base era a agrária. Nesta questão, a coesão oposicionista das bancadas do PSD e da UDN chegava a 90% (Gorender, 1999:55). Entretanto, já não existia a convergência político-militar para a aprovação de um projeto de tamanha envergadura – e revolucionária, na visão da cúpula militar e dos empresários –, pois afetava os interesses econômicos das elites conservadoras, além do que as Forças Armadas vislumbravam e temiam a tomada do poder pelas esquerdas. Entretanto, segundo Gorender, “*a luta pelas reformas de base não encerrava, por si mesmo, caráter revolucionário e muito menos socialista. Enquadrava-se no regime burguês, porém o direcionava num sentido progressista.*” (*ibidem*:56).

No início da década de 1960, da mesma maneira que foram fundadas organizações de direita, como o IPES, a esquerda brasileira, tendo como o norte a Revolução Cubana, começou a passar por uma reorganização que trouxe em seu bojo divisões, e passou a contar com várias correntes ideológicas. Em fevereiro de 1962, uma ala do PCB fundou o Partido Comunista do Brasil (PC do B). O PC do B abandonou o pragmatismo político do PCB e passou a ter como objetivo a conquista do poder por meio da luta armada, para a implantação de um governo popular e revolucionário. Ele era contra as reformas de base pelo caminho pacífico, as reformas deveriam acontecer pela violência revolucionária (*ibidem*:38). Além do mais, o PC do B se alinhou com o Partido Comunista Chinês, que tinha como estratégia a guerrilha, e o hoxismo, da Albânia. Surgiram outros movimentos que advogavam a tomada do poder, pela revolução socialista; entre eles, o Partido Operário Revolucionário (trotskista), formado por jovens intelectuais e estudantes; Organização Revolucionária Marxista, formada por universitários e editores do periódico *Política Operária*; Ação Popular, formada pela Juventude Católica, e que teve forte ligação com a União Nacional dos Estudantes (UNE). Todos esses movimentos, no pós-1964 optaram pela luta armada (*ibidem*:37-44). Essa reorganização da esquerda brasileira, de acordo com a cúpula militar e com os diplomas legais em vigor, era uma ameaça à segurança nacional e o governo federal não empregava meios para combatê-la.

---

<sup>154</sup> Essas reformas, se aprovadas, alcançariam, entre outras, a questão agrária, a bancária, a administrativa, a fiscal, a eleitoral, a urbana.

### ***Direita versus esquerda: primeiros passos do golpe de 1964***

No segundo semestre de 1963 houve várias crises militares envolvendo os subalternos das Forças Armadas, com ideologia nacionalista. A razão foi que, desde o episódio do veto da posse de João Goulart, os praças das Forças Singulares começaram a se organizar em associações (*ibidem*:52-54) para demandas políticas e eram apoiados por várias lideranças políticas, entre elas, as de Leonel Brizola e da UNE. Em setembro de 1963, sargentos da MB e da FAB aquartelados em Brasília se sublevaram, prenderam autoridades e ocuparam vários prédios da Administração Federal. O motivo dessa rebelião foi a decisão do Supremo Tribunal Federal que confirmou a proibição aos sargentos das Forças Armadas de se candidatarem a cargos eletivos. A rebelião foi debelada por forças do EB, deixando saldo de mortos e feridos. De acordo com Gorender (*ibidem*:62): “A prisão de cerca de seiscentos subalternos inutilizou substancial contingente militar para lutas futuras, sobretudo para o momento decisivo de março-abril de 1964”. Para a cúpula militar, a insurreição dos praças foi a quebra da hierarquia e da disciplina militar, a base do estamento militar, e era uma ameaça à segurança nacional.

No início de outubro de 1963, o governo tentou decretar estado de sítio. O motivo foi uma entrevista de Carlos Lacerda, na qual defendia uma intervenção militar no Governo Federal. A proposta de intervenção foi rechaçada pelos três ministros militares, que apoiaram a decretação do estado de sítio. Lideranças políticas, em conjunto com vários oficiais-generais, entre eles o chefe do Estado-Maior do EB, marechal Castello Branco, foram contra a decretação do estado de sítio, pois, segundo eles, o governo federal poderia utilizar o estado de exceção para executar um golpe de Estado.

Em 13 de março de 1964, aconteceu o comício popular na Central do Brasil, quando o presidente João Goulart fez referências à necessidade de uma nova Assembléia Constituinte. Em decorrência, o marechal Castello Branco, chefe do Estado-Maior do Exército, divulgou uma circular, em 20 de março de 1964, aos seus comandados, na qual alertava sobre a iminência da quebra institucional:

É preciso aí perseverar, sempre “dentro dos limites da lei”. Estar pronto para a defesa da legalidade, a saber, pelo funcionamento integral dos três poderes Constitucionais e pela aplicação das leis, inclusive as de assegurar o processo eleitoral, e contra a revolução para a ditadura e a Constituinte, contra a calamidade pública a ser movida pela CGT e contra o desvirtuamento do papel histórico das Forças Armadas. (Santos, 1968:305)

A mesma Circular dizia, ainda, que as Forças Armadas não defendiam projetos de governo, todavia garantiriam os poderes constitucionais, o seu funcionamento e a aplicação das leis. Foi um recado direto ao governo. A partir de então, a área militar se posicionou taticamente contra o governo, além do que havia a suspeição da criação de forças populares armadas para respaldarem um eventual governo popular. A queda do governo passou a ser uma questão de tempo.

Dois novos fatos fizeram com que a queda do governo se acelerasse. O primeiro, em 25 de março quando praças da MB, pertencentes à Associação de Marinheiros e Fuzileiros Navais, reuniram-se no sindicato dos metalúrgicos do Rio de Janeiro para comemorar o segundo aniversário da Associação. Após a reunião, os praças saíram em passeata pelas proximidades da igreja da Candelária, no Rio de Janeiro e, logo após, se refugiaram no referido sindicato. Esse acontecimento revoltou a cúpula militar; entretanto, os praças tinham apoio do almirante Cândido Aragão, que foi preso. Nova crise político-militar, cujo resultado foi a queda do ministro da Marinha, Silvio Mota. O novo ministro nomeado, almirante Paulo Mário Rodrigues, anulou a ordem de prisão contra o almirante Aragão e no dia 27 os praças abandonaram o sindicato devido a uma negociação para a resolução do conflito. No dia 28, o Clube Naval e o Almirantado lançaram nota de protesto sobre a quebra da disciplina e hierarquia militares. A crise não acabara (Gorender, 1999:68-70). O cerne do manifesto divulgado pela diretoria do Clube Naval era: *“O grave acontecimento que ora envolve a Marinha de Guerra, ferindo-a na sua estrutura, abalando a disciplina, não pode ser situado apenas no setor naval. [...] Caracteriza-se, claramente, a infiltração da subversão na estrutura das Forças Armadas. O perigo que isto representa para as instituições e para o Brasil não pode ser subestimado.”*<sup>155</sup>

O segundo fato aconteceu em 30 de março. O presidente João Goulart compareceu ao Automóvel Clube, do Rio de Janeiro, para participar de uma Assembléia organizada pela Associação dos Sargentos e Suboficiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro. O discurso presidencial foi inflamado e, novamente, a cúpula militar observou nesse ato a quebra da hierarquia e da disciplina militares e da autoridade do presidente, agora todos praticados pelo próprio presidente da República. Essas quebras de disciplina e de autoridade fizeram com que a cúpula militar se aglutinasse em torno do mesmo objetivo: derrubar o governo João Goulart.

---

<sup>155</sup> **Boletim do Clube Naval**, abril de 2007, p. 2 (reprodução do Editorial sobre o dia 31 de março de 1964).

Assim sendo, o governo caiu em 31 de março de 1964, por meio de um golpe militar e levou consigo o frágil “regime democrático” de 1946, cujo fiador fora a área militar. A justificativa para a legalidade e a legitimidade do golpe foi fundamentada na defesa da Carta Magna, pois para a cúpula militar o governo federal estava mancomunado com as esquerdas, fato que desestabilizava a área da segurança nacional do Estado. Ressalta-se que não era apenas a cúpula militar que estava contra o governo de João Goulart, havia empresários, proprietários de terra, políticos e a maioria da imprensa, como os jornais, *O Estado de S. Paulo*, a *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, além de substancial parcela das classes médias urbanas.

O Estado brasileiro adentrava, assim, no regime militar autoritário e burocrático. O poder político desta vez não mais participaria do projeto de desenvolvimento das potencialidades do Estado, a pedra basilar da doutrina de segurança nacional. Ele seria apenas o ator coadjuvante do processo conduzido pela elite militar formada pela ESG e que tinha como norte a doutrina de segurança nacional.

Verifica-se que no período parlamentarista (7/9/61 a 23/1/63), o governo contou com três ministros da Guerra, três da MB e três da FAB. No período presidencialista (23/1/63 a 31/3/64) houve três ministros da Guerra, dois da MB e dois da FAB. A substituição de ministros não conseguiu contornar a crise político-militar instalada com a renúncia de Jânio Quadros. A área militar, apesar de ter aceitado,<sup>156</sup> a posse de João Goulart no cargo de presidente da República, primeiramente sob o regime parlamentarista, e depois sob o presidencialista, jamais endossou seu projeto político, pois que ia de encontro à doutrina de segurança nacional, desenvolvida na ESG, que será estudada quando da análise da área militar. Esta não-aceitação teve como origem a ligação do presidente com as esquerdas, com os sindicatos e com o populismo, quando tinha exercido o cargo de ministro do Trabalho no governo de Getúlio Vargas. Além do mais, o governo João Goulart não soube cooptar a parte da cúpula militar não-nacionalista e deixou de observar a nova doutrina de segurança nacional.

Assim, chegamos ao fim do período 1946-1964. Até 1950 foi marcado por uma relativa calma política e, depois, pelas graves crises nas áreas política e militar, com exceção do período de Juscelino Kubitschek. O motivo é que houve uma dicotomia no modo de pensar sobre as estratégias para o desenvolvimento nacional, que influenciariam na área da segurança

---

<sup>156</sup> Relembra-se que a área militar aceitou João Goulart no cargo de presidente da República devido à divisão existente na sua cúpula, entre legalistas e intervencionistas.

nacional. De um lado os nacionalistas, que vislumbravam uma política independente da dos EUA, maior ligação com outros Estados em desenvolvimento, e maior soberania. Do outro lado, os liberais, que advogavam o alinhamento automático com o rumo da política externa norte-americana, que era o da contenção do movimento comunista internacional e seu *modus faciendi* para alcançar o poder. Dessa maneira, na estratégia para o projeto de poder nacional estaria incluído o combate ao inimigo interno, os comunistas, que seriam uma ameaça à segurança nacional. Entretanto, as correntes não divergiam quanto ao papel de fiador da área política.

A seguir, será analisada a área da política externa, que influenciou o estamento militar no desenvolvimento da doutrina de segurança nacional e no ideário militar do pós-Segunda Guerra Mundial.

#### **4.2 - Área da Política Externa**

Com o final da II Guerra Mundial, a América do Sul perdeu em valor para a nova estratégia norte-americana, que, contudo, não deixou de exercer sua hegemonia no continente. Os interesses da grande estratégia norte-americana estavam centrados na reconstrução e na recuperação econômica da Europa Ocidental e do Japão, para fazer frente ao movimento comunista internacional. Após a política de contenção lançada em 1947, pelo presidente norte-americano Harry Truman (1945-1953), a Guerra Fria tornou-se real e os conflitos originados tendiam para uma guerra iminente, segundo estrategistas norte-americanos. A partir de então, os EUA fizeram o possível para evitar o espraiamento da ideologia comunista. O continente americano, portanto, deveria ser “protegido” dessa ideologia.

No memorando<sup>157</sup> de George F. Kennan, então conselheiro do Departamento de Estado dos EUA, ao Secretário de Estado, há explicações sobre a situação da América Latina no novo cenário internacional. Em caso de guerra contra a URSS,

The military significance to us of the Latin American countries lies today rather in the extent to which we may be dependent upon them for materials essential to the prosecution of a war, and more importantly in the extent to which the attitudes of the Latin American peoples may influence the general politics in the international community. This general political trend will unquestionably be an important determinant of the final world-wide results of another major military conflict.

---

<sup>157</sup> Memorando *Foreign Relations of the United States* 1950. Volume II. “The United Nations: the Western Hemisphere”. United States: Government Printing Office. Washington: 1976. p. 598-624.

Dessa maneira, no período inicial da Guerra Fria, os EUA traçaram uma estratégia por meio de sua política externa e seu poder político, econômico e militar para influenciar a área da política interna e a externa dos Estados latino-americanos, além de garantirem a obtenção de matéria-prima estratégica para uma eventual guerra global.

O Brasil não fugiu a essa regra. De acordo com Haines (1989:25): *“Both the Truman and Eisenhower administrations attempted to make Brazil into a bulwark against communist expansion in the Western Hemisphere and perceived Brazil as a key component in their efforts to create a solid front against Communist encroachment”*.

Foi nesse contexto que Dutra agregou em seu governo os valores da democracia liberal e reiterou a continuação do combate à ideologia comunista. Como já visto, colocou o PCB na ilegalidade e rompeu as relações diplomáticas com a URSS. Além do que, de acordo com Haines, o ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes: *“for example, viewed communism as an inferior way of life and saw Communist expansion as a serious threat to his country.”* (*ibidem*:28). Outros líderes políticos e militares, entre eles Graça Aranha, Eugênio Gudin e Golbery do Couto e Silva comungavam da mesma visão de Raul Fernandes e, dessa maneira, era imperativo que o Brasil se firmasse no Bloco Ocidental (*idem*). Como resultado, o governo brasileiro aceitou a liderança dos EUA nos organismos internacionais (Fonseca Jr., 1998:271). Na ONU, por exemplo, nas votações relativas ao confronto Leste *versus* Oeste, o Brasil sempre acompanhou o voto norte-americano; por outro lado, os EUA apoiaram o Brasil nas eleições para membro do Conselho de Segurança da ONU, da Agência Internacional de Energia Atômica e da Corte Internacional de Justiça (Haines, 1989:34). Ainda durante o governo Dutra, foi criada a Organização dos Estados Americanos, que passou a influenciar a área da política externa e a da segurança nacional. Ademais a OEA, em conjunto com o TIAR, reforçavam a idéia do sistema de segurança coletiva para o continente americano sob o comando norte-americano.

O presidente Dutra visitou os EUA em maio de 1949 e esperou receber benefício econômico pelo alinhamento incondicional com a política externa dos EUA. Entretanto, suas expectativas foram frustradas, pois a estratégia norte-americana era a de que todos os Estados do continente se alinhassem com a política dos EUA e que todos eles teriam o mesmo tratamento, inclusive a Argentina, com quem sempre tiveram relações tempestuosas. Por sua

vez, o Brasil desejava um tratamento diferenciado, pois tinha participado da Segunda Guerra Mundial, mas isto não ocorreu. No final do governo Dutra, como consolo, foi instalada a Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953), cujo propósito era alavancar o desenvolvimento econômico brasileiro, porém sem a ajuda econômica dos EUA.

Nos governos Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubitschek (1956-1961), a política externa brasileira continuou vinculada ao Ocidente, aos valores da democracia e à política externa norte-americana (Fonseca Jr., 1998:271). Todavia, paulatinamente, houve o abandono do liberalismo econômico e a incorporação do nacionalismo econômico, como nos casos do monopólio estatal sobre a indústria petrolífera e das restrições ao capital estrangeiro relativos à remessa de lucros e dividendos ao exterior.

Os governos Vargas e JK passaram a defender a idéia de que o desenvolvimento econômico seria a melhor estratégia para fazer frente à ameaça comunista. Esse pensamento foi defendido na IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos, ocorrida em Washington, em 26 de março de 1951, pelo ministro das Relações Exteriores, João Neves da Fontoura.

De acordo com Corrêa (1995:71), a partir de 1952: *“O alinhamento com os EUA parecia não haver rendido os frutos esperados. Surgiram então nos discursos brasileiros na ONU formulações favoráveis à implantação de mecanismos multilaterais mais eficazes para a promoção do desenvolvimento econômico, [...]”*. Além do mais, o Brasil passou a verificar a disparidade econômica entre os Estados desenvolvidos e os não desenvolvidos e levou essa observação à ONU. O simples alinhamento político com os EUA não significava o desenvolvimento das potencialidades do Estado e a concretização do projeto de poder; ademais, a estratégia norte-americana para o continente era outra. Ainda segundo Corrêa, é a partir de 1952, *“que o diálogo Brasil-EUA passaria a encontrar dificuldades crescentes, às quais não faltaria o estímulo dos setores empresariais internos ligados aos interesses norte-americanos, que adicionaria elementos de crispação ao já conturbado quadro nacional.”* (ibidem:72). Caberia acrescentar que não eram somente os setores empresariais, mas, também, os da cúpula militar, principalmente os oficiais que cursaram a ESG, como veremos por ocasião da análise da área militar.

Já como presidente eleito, Juscelino Kubitschek viajou, em janeiro de 1956, para os EUA, onde se encontrou com o presidente Eisenhower. O motivo da viagem era a solicitação de ajuda econômica para o seu governo, e investimentos para a indústria brasileira.

Ainda em 1956, o governo brasileiro, atendendo a solicitação da ONU, enviou um contingente do EB para participar da I Força de Emergência da ONU, no Canal de Suez, onde permaneceria até 1967. Em 1957, dentro da cooperação com os EUA, o governo assinou um acordo que permitiu a instalação de uma base norte-americana em Fernando de Noronha para rastreamento de foguetes e mísseis. O acordo teve o aval dos ministros militares e, pela concessão, o Brasil recebeu cerca de 100 milhões de dólares em armamento (Esteves, 1999:211).

No discurso brasileiro da XII Sessão da Assembléia Geral da ONU, em 1957, o Brasil mostrou sua frustração frente ao não envolvimento dos EUA no desenvolvimento da América Latina e, segundo Corrêa, o documento continha elementos que determinariam o início das mudanças da diplomacia brasileira. Os rumos da política externa, gradualmente, começariam a se desviar do eixo Leste-Oeste para o Norte-Sul (Corrêa, 1995:107-108).

Juscelino, desejoso de ser um ator mais independente, enviou uma carta ao presidente Eisenhower, em maio de 1958, na qual comunicava a criação da Operação Pan-Americana (OPA). Segundo Juscelino, o fortalecimento da democracia na América Latina dependia do fim da pobreza e, para tal empreitada, deveria haver um forte desenvolvimento econômico; para tanto, os EUA deveriam patrocinar um plano de ajuda econômica à região. Tal iniciativa fez com que fosse criado um comitê especial na OEA para estudar a questão. Na primeira reunião em Washington, o comitê excluiu a possibilidade de um plano semelhante ao Plano Marshall para a América Latina. O resultado concreto iria aparecer em 1959, com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Como já visto, em 1959, Fidel Castro assume o governo de Cuba e, após o bloqueio efetuado pelos EUA, o Estado cubano volta-se para o socialismo e torna-se um Estado-satélite soviético. Esse acontecimento fez com que os EUA mudassem sua estratégia em relação à América Latina. Os EUA iriam, doravante, seguir o pressuposto de Kennan contido em seu memorando de 1950: *“I think we must recognize that the difference between the democratic and authoritarian forms of government is everywhere a relative, rather than an absolute, one and that the distinctions between the two concepts are peculiarly vague and illusive against the*

*background of Latin American psychology and tradition.*”<sup>158</sup> Os EUA não mais se esforçariam para que os Estados seguissem os rumos da democracia. Essa mudança na estratégia política norte-americana influenciou as diretrizes da política externa e da segurança nacional dos Estados latino-americanos.

Deve-se recordar que, nos anos 50, houve o processo do desmantelamento dos impérios coloniais e, como resultado, novos Estados surgiram no cenário internacional, fazendo com que as potências hegemônicas lançassem novas estratégias para aumentar suas áreas de influência. A ONU foi a grande patrocinadora do fim do colonialismo<sup>159</sup>.

Durante o discurso na XV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 22 de setembro de 1960, o ministro das Relações Exteriores, Horácio Lafer<sup>160</sup>, adotou e defendeu, pela primeira vez, a pluralidade ideológica e coexistência pacífica:

Com efeito, a convivência pacífica dos povos constitui um imperativo da nossa época. O desenvolvimento das armas nucleares fez com que a guerra deixasse de ser um instrumento alternativo de política. Face à inadmissibilidade de soluções bélicas, o mundo se acha confrontado com a necessidade de ajustar por negociações as diferenças que separam as nações. (Corrêa, 1995:132)

Essa nova posição brasileira na área da política externa ia de encontro ao ideário militar e à doutrina de segurança nacional, que estava sendo desenvolvida, pela ESG. Verifica-se, também, que o discurso de Horácio Lafer contrariava o pressuposto de Clausewitz, de que a guerra é a continuação da política por outros meios, pois a arma nuclear trouxe uma nova dimensão para os estudos sobre as seguranças internacional e nacional, além de sua conseqüência catastrófica em uma eventual guerra. O ministro Horácio Lafer mostrava compreensão sobre as mudanças nos conceitos da guerra nuclear.

Em 1961, assumiu a Presidência da República Jânio Quadros. Na área da política externa, lançou a Política Externa Independente (PEI), que rompia com as diretrizes políticas anteriores, pois agora o alinhamento com os EUA deixava de ser incondicional. O Brasil passou a buscar seus próprios interesses políticos e econômicos.

Pouco antes de sua renúncia, Jânio Quadros, em um artigo na revista *Foreign Affairs* (1961-62:19), explicou as linhas gerais da PEI. Segundo ele: “*We gave up the subsidiary and*

---

<sup>158</sup> Memorando *Foreign Relations of the United States* 1950, *op. cit.*, p. 616.

<sup>159</sup> Em 14 de dezembro de 1960, a Resolução da XV Assembléia Geral da ONU garantia a independência dos Estados que foram colônias e reafirmava o princípio da autodeterminação dos povos. O Brasil apoiou com veemência tal resolução.

<sup>160</sup> Ministro das Relações Exteriores de 30 de agosto de 1959 a 31 de janeiro de 1961.

*innocuous diplomacy of a nation aligned with worthy though alien interests, and to protect our rights, placed ourselves in the forefront, convinced as we were of our ability to contribute with our own means to the understanding of peoples.*” Ainda de acordo com Jânio Quadros, o Brasil deveria permanecer no bloco do Ocidente e participar ativamente do sistema regional interamericano. Por outro lado, o Brasil não poderia deixar de repensar sobre as relações com os Estados recém-emancipados da Ásia e da África. Sobre a questão de Cuba: *“In defending with intransigence the sovereignty of Cuba against interpretations of an historical fact which cannot be controlled a posteriori, we believe we are helping to awaken the continent to a true awareness of its responsibilities. We stand by our position on Cuba, with all its implications.”* (p. 24). De fato, o Brasil continuava a defender os princípios da não-intervenção, a pedra basilar da diplomacia brasileira, e da autodeterminação dos povos, como determinado pela ONU.

O presidente explicou, também, o erro da diplomacia brasileira em dar apoio ao sistema colonialista europeu. O mais importante era que a diplomacia deveria auxiliar no desenvolvimento nacional, na busca de novos mercados para os produtos brasileiros. Portanto, o Brasil deveria reatar relações diplomáticas com Estados do bloco socialista e era a favor de levar o problema da China à Assembléia Geral da ONU. Finalmente, encerrou dizendo:

It must be pointed out that the idea behind the foreign policy of Brazil, and its implementation, has now become the instrument for a national development policy. As part and parcel of our national life, foreign policy has ceased to be unrealistic academic exercise carried out by oblivious *élites*; it has become the main topic of daily concern. With it we seek specific aims: at home, prosperity and well-being; elsewhere, to live together amicably and in world peace. (p. 27).

Como resultados da nova política externa que tinha sido implantada no governo Jânio Quadros, o Brasil abriu embaixadas em Estados recém-emancipados no continente africano (Senegal, Costa do Marfim, Nigéria), restabeleceu as relações diplomáticas com vários Estados que pertenciam à esfera soviética (Hungria, Romênia, Albânia) e, ainda, abriu negociações diplomáticas para um futuro reatamento diplomático com a URSS.

Outro ponto importante a destacar foi o resultado do Encontro de Uruguaiana, em abril de 1961, quando os presidentes de Brasil e Argentina concordaram em retirar tropas acantonadas nas fronteiras dos dois Estados e iniciaram esforços para a superação das

rivalidades. Foi o primeiro passo para a busca de entendimentos<sup>161</sup> entre os dois Estados mais importantes da América do Sul, e que nela buscavam a hegemonia.

Após a renúncia de Jânio Quadros, os gabinetes parlamentaristas e o governo presidencialista de João Goulart deram seguimento à PEI: San Tiago Dantas, que foi ministro das Relações Exteriores do Gabinete de Tancredo Neves, apoiou essa política; o governo brasileiro enviou representante, como observador, à I Conferência dos Países Não-Alinhados<sup>162</sup>, e, ainda como resultado da PEI, o Brasil restabeleceu relações diplomáticas com a URSS, em 23 de novembro de 1961.

O ponto culminante da PEI ocorreu durante a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos<sup>163</sup>, quando o Brasil se absteve da votação que expulsou o Estado cubano da OEA. Segundo Lima:

Na defesa do acerto da posição brasileira, San Tiago utiliza argumentos jurídicos e políticos. Os argumentos políticos são esgrimidos “a favor da intangibilidade da norma jurídica” contra toda sorte de unilateralismo, modalidade de ação que marcou a política norte-americana para o hemisfério. Trata-se de impedir o uso indevido de um instrumento do sistema de segurança coletiva e de proteção mútua, o TIAR, transformado em um instrumento de intervenção a ser utilizado pela conveniência da potência. (Lima, 2005:61).

Ressalte-se, ainda, que o governo brasileiro optou pelo princípio da não-intervenção, apesar da pressão contrária do governo norte-americano e de certos segmentos das áreas política e militar brasileiras. Para esses segmentos, “*a PEI se identificava com um movimento populista da democracia, que, para os militares, incorporava inclinações esquerdistas.*” (Fonseca Jr., 1998:300). Todavia, quando da Crise dos Mísseis de Cuba (outubro de 1962), o Brasil tomou partido dos EUA, votando a favor do bloqueio a Cuba.

Em fevereiro de 1963, houve a crise com a França, denominada Guerra da Lagosta, quando navios da MB foram mobilizados para um eventual conflito armado. A MB tinha aprisionado barcos de pesca franceses, e em decorrência, o governo francês enviou para a região um navio de guerra. Entretanto, a crise foi resolvida pelos canais diplomáticos.

No discurso do ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro, por ocasião da XVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 19 de setembro de 1963, o governo

---

<sup>161</sup> Não esqueçamos que, para a área militar, a primeira hipótese de guerra seria contra a Argentina.

<sup>162</sup> Realizada na então Iugoslávia, de 1 a 6 de setembro de 1961, ainda durante a crise político-institucional instaurada pela renúncia de Jânio Quadros.

<sup>163</sup> Ocorrida em Punta Del Este, em 13 de janeiro de 1962.

brasileiro fez uma análise sobre a necessidade da reforma da Carta da ONU, sobre os problemas correlacionados com a Guerra Fria e sobre o novo conceito de segurança internacional, advindo com a corrida armamentista nuclear:

O conceito de segurança está hoje indissolúvelmente ligado ao conceito de paz: sem paz não haverá segurança para nação alguma, por maior que seja o número de armas nucleares que haja estocado e por maior número de experiências que haja realizado. Por isso, o conceito de segurança é realmente coletivo e condicionado ao da paz desarmada coletiva. A Carta, que se baseou numa concepção de segurança absoluta de cada país de per si, tem de refletir a nova realidade termonuclear. (Corrêa, 1995:177-178).

Em relação ao armamento nuclear, o Brasil, em 1963, assinou a declaração, em conjunto com Bolívia, Chile, Equador e México, sobre a desnuclearização da América Latina, comprometendo-se a não fabricar, receber, armazenar ou testar armas nucleares. Em janeiro de 1964, foi renovado o Tratado de Assistência Militar Brasil-EUA.

Em 31 de março de 1964, houve a derrubada do governo João Goulart, pelo segmento militar contrário à ideologia nacionalista. A PEI iria sofrer um forte revés com o novo regime de governo, que, no seu início, irá se alinhar incondicionalmente com a política externa norte-americana. O governo de Ernesto Geisel vai resgatá-la, como veremos no próximo capítulo.

Assim sendo, verificamos que no período 1946-1964, a política externa brasileira passou por três fases distintas – o alinhamento automático com a política externa norte-americana; o alinhamento não-automático; e, finalmente, uma política externa independente, que se caracterizou pela busca de certa neutralidade, no conflito ideológico Leste *versus* Oeste e uma aproximação com os Estados surgidos dos impérios coloniais e que deram origem aos debates entre os Estados desenvolvidos do Norte e os subdesenvolvidos do Sul. As mudanças ocorreram, principalmente, devido à não-ajuda econômica dos EUA para o Brasil e para o restante da América Latina, pela nova inserção de novos Estados no sistema internacional e pela necessidade de novas parcerias econômicas. A PEI, por outro lado, defendia uma tomada de decisão muito adiantada em relação ao momento histórico que as relações internacionais estavam vivenciando, e, muito arrojada para a realidade de um Estado, como o Brasil, com tantas vulnerabilidades nas áreas política, militar e econômica; e pela falta de uma estratégia de Estado, inexistente devido à falta de coesão das áreas de poder em relação às políticas de governo, fator esse preponderante. Ia de encontro à doutrina de segurança nacional que estava sendo desenvolvida na ESG e contra o ideário militar, que era frontalmente contrário à ideologia comunista, aos regimes de governo socialistas que, portanto, deveriam ser mantidos à

distância. Assim sendo, a área da política externa foi influenciada pela Guerra Fria e alcançou a área de segurança nacional, e medidas foram tomadas para alinhá-la à doutrina militar formulada pela ESG.

### **4.3 - Área Militar**

Como já visto, durante o governo Dutra a área militar esteve em calmaria. O governo Dutra representava a continuidade do ideário militar do Estado Novo – desenvolvimento nacional para se alcançar uma segurança nacional mais eficaz. Entretanto, nessa calmaria continuava a haver divisões na cúpula das Forças Armadas, uma corrente a favor do nacionalismo e outra a favor do liberalismo econômico e acesso do capital estrangeiro na economia.

Por outro lado, as Forças Armadas estavam vivenciando um novo momento histórico. Internamente, a ditadura Vargas tinha sido defenestrada do poder pela cúpula militar e optou-se pelo “regime democrático”; no cenário externo, o início da Guerra Fria trouxe a bipolaridade no sistema internacional. À vista desse novo panorama, foi sendo formatado um novo ideário militar, ou melhor, o antigo ideário passou por uma reformulação, pois o cerne continuou sendo o mesmo: desenvolvimento nacional, para um projeto de poder e, assim, prover uma adequada segurança nacional. A formatação do “novo” ideário começou na campanha militar da FEB no *front* italiano, na Segunda Guerra Mundial.

Durante este período, os oficiais do Estado-Maior brasileiro tiveram contato profissional com os oficiais do Exército norte-americano. Esse convívio fez com que os oficiais vislumbrassem o quanto o EB estava atrasado em comparação com o Exército norte-americano, em relação ao material bélico empregado na guerra e às novas doutrinas militares para os conflitos armados modernos. Dessa forma, os oficiais brasileiros assimilaram os novos conceitos doutrinários sobre a guerra e a necessidade premente de o Estado acelerar o desenvolvimento econômico para garantir a sua segurança. Quando do regresso ao Brasil, começaram a reformular o ideário militar com forte inspiração no Exército norte-americano, pois a Missão Militar Francesa tinha encerrado as suas atividades no Brasil, em 1940. Dessa maneira, o modelo organizacional e doutrinário francês foi substituído pelo modelo norte-americano; da mesma forma, a MB e a FAB também passaram a receber as novas doutrinas norte-americanas. Para Haines (1989:55), essa mudança foi uma das causas da modernização

brasileira: “*Under U. S. supervision the Brazilian military became the most modern and developed sector of Brazilian society and a major component of the overall modernization process.*”

A primeira medida em relação ao novo modelo doutrinário foi a criação do Estado-Maior Geral das Forças Armadas<sup>164</sup>, subordinado diretamente à Presidência da República. Tinha como missão o preparo das decisões relativas à organização e ao emprego conjunto das Forças Armadas, o preparo e confecção de planos correspondentes a cada força militar, além de colaborar para a mobilização do Estado para a guerra e manter contatos permanentes com a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Em 1948, o Estado-Maior Geral recebeu o nome de Estado-Maior das Forças Armadas – EMFA<sup>165</sup>. Em 1970, o chefe do EMFA passou a ter prerrogativa de ministro de Estado<sup>166</sup>, equiparando-se, hierarquicamente, com os demais ministros militares.

Outra medida importante em relação à área de segurança nacional foi a criação da ESG<sup>167</sup>, que tinha como missão o desenvolvimento e a consolidação dos conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e o planejamento da segurança nacional. No documento intitulado Princípios Fundamentais da Escola Superior de Guerra (1949), redigido pelo tenente-coronel Idálio Sardenberg<sup>168</sup>, foram apresentadas as diretivas<sup>169</sup> da Escola. O princípio n° 1 dizia que “a segurança nacional é uma função mais do potencial geral da nação do que seu potencial militar”; e concluía que “as forças armadas tinham o direito de intervirem, por meio dos órgãos apropriados (o Estado-Maior das Forças Armadas) no processo do desenvolvimento do potencial geral da nação”. O princípio n° 4 referia-se à “necessidade de preparar um grupo de pessoal, militares e civis, para assumir cargos de direção e de administração do esforço nacional de construção” (anexo 4:3). A finalidade maior era “para a formulação de um conceito amplo e objetivo de segurança nacional que sirva de base à coordenação das ações de todos os órgãos, civis e militares, responsáveis pelo desenvolvimento do potencial e segurança do país” (anexo 4).

---

<sup>164</sup> Decreto-Lei n. 9520, de 25 de julho de 1946.

<sup>165</sup> Lei n. 600-A, de 24 de dezembro de 1948.

<sup>166</sup> Por meio do Decreto-Lei n. 5590, de 14 de julho de 1970.

<sup>167</sup> Criada pela Lei n. 785, de 20 de agosto de 1949.

<sup>168</sup> Os princípios apresentados pelo coronel Sardenberg são semelhantes aos definidos por Hans Morgenthau em sua obra **A política entre as nações**.

<sup>169</sup> Os princípios e finalidades foram retirados da palestra do general-de-exército Augusto Fragoso, proferida na ESG, em 11 de março de 1971, intitulada, A Escola Superior de Guerra: Evolução – Atualidade e Perspectivas.

Dessa forma, a Escola passou a formar oficiais superiores para exercerem cargos de direção e comando das organizações militares, de acordo com uma nova doutrina para a guerra moderna, assim como, preparar oficiais para o desenvolvimento e elaboração de uma doutrina de segurança nacional, na qual estaria inserido o projeto de poder para o Estado.

A Escola recebeu, ainda, civis de notável competência e atuação relevante, para serem preparados na orientação e na execução da política nacional.<sup>170</sup> Assim sendo, teve um papel preponderante na reformulação do ideário militar.

A ESG teve como modelo o *National War College*<sup>171</sup>, dos EUA, e contou com o auxílio direto de três oficiais norte-americanos para sua implantação. Segundo Haines (1989:46):

Drawing on American source materials and instructional techniques, the College stressed modern war strategy and economic theories, the impact of science and technology upon the art of war, and high-level political and strategic problems. The curriculum sought to integrate, using cold war theories, all aspects of internal and external security-military police, economic development, education, politics, agriculture and industry.

Ainda de acordo com os princípios fundamentais da ESG, nomeados pelo tenente-coronel Idílio Sardenberg, “uma das tarefas dos oficiais norte-americanos era o acompanhamento dos estudos referentes a assuntos nacionais com o objetivo de alvitrar exemplos das soluções adotadas pelos Estados Unidos para problemas similares e indicar os meios que poderiam servir para o esclarecimento do problema.” (anexo 4:11-12).

Dessa forma, o principal objetivo para a criação da ESG era o estabelecimento de um *think tank* para o estudo dos problemas brasileiros, visando, principalmente, a subsidiar as políticas governamentais concernentes ao aumento da potencialidade nacional. Ainda, de acordo com Haines (1989:46):

Its first Commanders, generals Oswaldo Cordeiro de Farias and Juarez Távora, promoted the idea of the interdependence with the United States, saw Brazil firmly aligned with the West, accepted the concept of Communist worldwide subversion, and projected a firm anti-Communist policy with strong support for the leadership of the United States in the cold war. The enemy for these officers was not a nation or a group of nations but rather an ideology.

Cabe ressaltar, entretanto, que a aversão da área militar à ideologia comunista não nasceu com o advento da Guerra Fria. Como visto, a forte animosidade teve sua origem na Intentona

---

<sup>170</sup> Artigo 5 da Lei n° 785, de 20 de agosto de 1949.

<sup>171</sup> Entretanto, havia uma diferença fundamental, pois no *National War College* os estudos estavam centrados na ampliação do conhecimento da guerra e sua imediata aplicação.

Comunista de 1935. No entanto, no final da década dos anos de 1940, o cenário internacional transformou-se devido ao início da Guerra Fria, da bipolaridade e com a estratégia política norte-americana de contenção ao comunismo. Em decorrência, a visão da liderança do estamento militar mudou, pois o combate ao comunismo passou a contar com duas frentes, a externa e a interna. Todavia, sem dúvida, a aversão à ideologia comunista foi realçada pelo alinhamento e interdependência com a política externa norte-americana durante o governo Dutra. Da mesma forma, a PEI colocada em prática pelo governo de Jânio Quadros, e seguida pelo governo João Goulart, confrontava o ideário militar formado pela ESG, uma das causas do conflito entre a área militar e a área política.

Como acima observado, o crescimento do populismo no governo Vargas desagradou a cúpula das Forças Armadas, visto que as demandas populares, na visão dos militares, eram um fator de desestabilização nas áreas política, econômica e social; além do mais, o populismo tinha ligações com os movimentos de esquerda, afetando, assim, a segurança nacional.

Outro acontecimento importante no período, e que alcançou a área militar, foi a Guerra da Coréia. O governo norte-americano e o secretário-geral da ONU solicitaram ao governo brasileiro o envio de tropas para a Coréia, solicitação rejeitada pela área militar, principalmente pela corrente nacionalista, apesar do esforço diplomático-militar por parte dos EUA. Uma das tentativas foi o convite para que o ministro da Guerra, general Estilac Leal, e o chefe do EMFA, general Góes Monteiro, visitassem os EUA (1951). Segundo Haines (1989:50-51): *“Arriving in the United States in late July, Góes Monteiro held extensive discussions regarding Brazil’s military cooperation. Time and again U. S. planners pressed on the Brazilian military leader the concept that Brazil now had a great opportunity to project its leadership in Latin America by contributing to the end of the Communist aggression in Korea.”* Ainda de acordo com Haines, Góes Monteiro descreveu as dificuldades brasileiras na área da infra-estrutura, na do desenvolvimento econômico, com a inflação e com os comunistas no Brasil e deixou claro aos interlocutores norte-americanos que o país tinha como prioridades a estabilidade interna e o desenvolvimento econômico (*ibidem*:51). Essas afirmações de Góes Monteiro mostram que a estratégia política do estamento militar continuava sendo a mesma do Estado Novo, com uma nova roupagem.

Apesar do não envio de tropas à Coréia, em 15 de novembro de 1952 foi assinado o Tratado de Assistência Militar Brasil-EUA.<sup>172</sup> O parágrafo 2, do artigo X rezava que o governo brasileiro se esforçaria para o desenvolvimento e manutenção do seu próprio poder defensivo, do poder defensivo do Hemisfério Ocidental e do Mundo Livre. O tratado atendia plenamente aos interesses norte-americanos e brasileiros, pois, para os primeiros, a estratégia militar em relação à segurança coletiva do Hemisfério continuaria sob sua liderança; para o segundo, as Forças Armadas receberiam equipamentos usados norte-americanos e passariam a contar com a segurança coletiva frente às ameaças externas. Assim sendo, as Forças Singulares poderiam se concentrar na solução dos problemas referentes à ameaça comunista interna.

Ainda durante a presidência de Getúlio Vargas, a cúpula militar verificou que devido ao novo posicionamento político do governo, principalmente em relação à classe operária e suas demandas sociais, a influência dos comunistas nos partidos políticos, apesar de proibidos por lei, teve um aumento significativo, principalmente no PTB. Sendo assim, os chefes militares, preocupados com a segurança interna, lutaram pela aprovação de uma nova lei<sup>173</sup> que definia os crimes contra o Estado e a ordem política e social. Os principais crimes definidos pela nova lei eram: o da subversão da ordem política e social, com a finalidade de estabelecer ditadura de classe social, de grupo ou indivíduo (art. 2, § IV); a promoção de insurreição armada contra os poderes do Estado; a mudança da Carta Magna por meio violentos; a reorganização, ou a sua tentativa, de partido político ou associação dissolvidos por lei ou seu funcionamento, nas mesmas condições, quando legalmente suspensos; constituir ou manter os partidos, associações em geral, ou, mesmo em particular, milícias ou organizações de tipo militar de qualquer natureza ou forma armada, com ou sem fardamento; a cassação dos dirigentes dos sindicatos, associação de grau superior ou associação, se incorrerem em dispositivo legal ou exercerem ou deixarem exercer atividades subversivas e para os crimes constantes de lei. Para esses crimes seriam aplicados os dispositivos da legislação comum, quando os crimes fossem contra a segurança interna; ou os da competência da Justiça Militar, quando os crimes praticados fossem contra a segurança externa.

---

<sup>172</sup> Promulgado pelo Decreto Legislativo nº 30, de 30 de abril de 1953.

<sup>173</sup> Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953. Ela substituiu as Leis nº 38/1935, nº 136/1938 e o Decreto-Lei nº 431/1938, Leis do Estado Novo referentes aos crimes contra a ordem política e social. Tratava-se de uma versão atualizada da lei de segurança nacional do Estado Novo. Outras – mais duras – viriam no regime militar, no pós-1964.

Importante observar que essa lei ainda não fora redigida dentro dos parâmetros da doutrina de segurança nacional que estava sendo formulada pela ESG. Ela relembra o contido na lei que definia os crimes contra a ordem política e social do Estado Novo.

Cabe agora uma análise da doutrina de segurança nacional que foi formulada pela ESG, pois ela, além de colocar em confronto as estratégias das áreas política e militar durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, foi a pedra basilar na formulação de políticas do governo militar, que foi inaugurado em março de 1964 para as áreas política, militar, econômica, de política social e da segurança interna e externa.

O governo Getúlio Vargas aprovou, em março de 1954, o regulamento<sup>174</sup> da ESG. O Curso Superior de Guerra era o de mais alto nível, e seu propósito era desenvolver os conhecimentos relativos ao exercício de funções de direção e do planejamento da segurança nacional. Os assuntos versados no referido curso deveriam ter como foco: o estabelecimento de uma doutrina de segurança nacional, a formulação de uma política de segurança nacional e uma técnica de planejamento para a segurança nacional.

A doutrina de segurança formulada pela ESG estava alicerçada nos conceitos desenvolvidos pelo comandante Ralph Williams, da Marinha dos EUA (Távora, 1959:27). Interessante observar os conceitos do comandante, que em um ensaio (1951:236-237), tinha definido as características da segurança nacional: *“First of all, National Security is a social condition; secondly, the maintenance of National Security is a continuous and unceasing process; third, National Security is the product of a successful National Policy.”*. Sobre o perigo de ideologias “alienígenas” afirmava:

The penetration of our schools, universities, churches, labor unions, minority racial and national groups by an ideology that would have us voluntarily relinquish our sovereignty, our rights, and our system of government to a foreign and insidiously evil government is a continuing, increasing, and extremely serious long term threat to our national security. (*ibidem*:237)

Os conceitos formulados pelo comandante Williams, principalmente em relação à ameaça dos inimigos internos<sup>175</sup> que assimilaram as ideologias não compatíveis com o projeto de poder

---

<sup>174</sup> Regulamento aprovado pelo Decreto nº 35.187, de 11 de março de 1954.

<sup>175</sup> Nos EUA, o período entre 1950-1956, conhecido como macartismo, aconteceu a caça aos comunistas. O movimento foi liderado pelo senador Joseph McCarthy, que fazia denúncias de supostos comunistas infiltrados nas instituições do Estado e nas mídias.

formulado pela área política norte-americana, foram tomados como os fundamentos no desenvolvimento da doutrina formulada pela ESG.

Assim sendo, tendo como farol os conceitos definidos por Ralph Williams, Juarez Távara,<sup>176</sup> explicou que o conceito de segurança nacional: “*é o grau de garantia relativa que por meio de ações políticas (internas e externas), econômicas, psicossociais (aí incluídas as tecno-científicas) e militares que um Estado pode proporcionar à coletividade que jurisdiciona, para a consecução e salvaguarda de seus objetivos nacionais*” (Távora, 1959:28). O conceito envolve os elementos integrantes do poder nacional<sup>177</sup>, que, para serem conquistados e mantidos, o poder político deveria ter que elaborar uma estratégia geral (*ibidem*:33). Concluiu-se que o planejamento da segurança nacional estava alicerçado em uma estratégia, que por sua vez, seria formulada a partir das diretrizes políticas, mediante a análise das conjunturas interna e externa.

Távora explicitou, ainda, que as vulnerabilidades internas e externas são os cerne do problema da segurança nacional. A vulnerabilidade interna decorria dos movimentos e organizações comunistas que procuravam desacreditar o governo e o regime democrático perante o povo (*ibidem*:35); já a vulnerabilidade externa estaria a na reduzida capacidade de mobilizar as riquezas naturais para as necessidades do Estado, frente às ameaças “cobiças” externas e as ameaças dos movimentos comunistas internacionais, que poderiam provocar comoções internas.” (*ibidem*: 35-36).

Ainda de acordo com Távara, para amainar as vulnerabilidades existentes, deveria haver o fortalecimento do poder nacional, alicerce indispensável à segurança nacional, e a preparação imediata das Forças Armadas, para cooperar na efetivação da política de segurança coletiva, que estaria fundamentada na colaboração com a ONU para repelir as agressões praticadas contra um Estado associado. De acordo com a OEA, seria considerada como agressão feita ao Brasil qualquer agressão dirigida por um Estado extracontinental ao território de qualquer Estado americano, incluindo suas águas territoriais (*ibidem*:37-38). Com esse posicionamento, a doutrina de segurança nacional se alinhava à política externa norte-americana, que já havia

---

<sup>176</sup> General Juarez Távara foi representante do Brasil na Junta Interamericana de Defesa (1950), Comandante da ESG no biênio 1953-1954, e Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional (1955).

<sup>177</sup> Os elementos integrantes seriam as áreas política, econômico-financeira, psicossocial e militar (1959:29).

traçado uma estratégia político-militar para o continente americano no combate à ameaça comunista.

Ainda, para Távora, a ESG teria um papel fundamental na preparação de pessoal civil e militar para a formulação e aplicação de uma política para as atividades concernentes à segurança nacional, pois seria o pólo irradiador da nova doutrina de segurança nacional (*ibidem*:41). O objetivo era formar uma burocracia civil ligada ao pensamento esguiano.

Do pensamento de Távora, verificamos que ele comunga o ideário militar do estamento militar dos anos de 1930, entretanto renovado pela influência da nova ordem internacional do pós-guerra – a bipolaridade – e pelo poder hegemônico norte-americano. O desenvolvimento nacional e o conseqüente aumento na potencialidade do Estado influenciariam na segurança nacional, tornando o Estado menos vulnerável; o combate à ideologia comunista continuou sendo o cerne da segurança nacional, pois, a partir de 1935, as Forças Armadas passaram a ter verdadeira aversão à ideologia comunista e seus reflexos na área da política interna brasileira. Esse pensamento irá se arraigar no regime militar, como pode ser verificado nas palavras proferidas pelo presidente João Figueiredo, em 21 de dezembro de 1979, no almoço anual oferecido pelas Forças Armadas ao seu comandante supremo: “*não nos podemos esquecer de que a Revolução de 1964 foi feita justamente para restabelecer a democracia – ameaçada pelas investidas dos que desejavam sujeitar a Nação ao domínio da subversão, sob comando de ideologia repudiada definitivamente em 1935.*” (Figueiredo, 1981:275).

Ainda, segundo Távora (1959:42-43), as Forças Armadas, para cumprirem seu papel frente à doutrina de segurança nacional, deveriam sofrer transformações – modernização do material militar, padronização dos equipamentos e armamentos empregados e a criação de um Ministério ou Secretaria de Estado da Defesa Nacional, pois assim teriam uma direção unificada em relação às políticas determinadas pelo Estado. Távora foi mais além, : propunha que o secretário, ou ministro, da defesa nacional deveria ser um civil que tivesse freqüentado cursos na ESG – para evitar ciúmes e preferências entre as três Armas –, pois assim estaria familiarizado com os problemas da segurança nacional (cf. Távora, 1959). A concretização de seu pensamento ocorreria apenas em 1999, com a criação do Ministério da Defesa (MD), pelo governo Fernando Henrique Cardoso, entretanto, já em outra conjuntura política e em um novo cenário internacional.

Para manter um elo permanente entre a ESG e seus estagiários, foi criada a Associação dos Diplomados da ESG (ADESG), em 1951. A ADESG deveria transformar-se em um instrumento fundamental de comunicação a amplos setores da elite nacional, da doutrina e dos métodos de trabalho (Távora, 1976:233). A missão da ADESG, situada em várias cidades do Brasil, seria a de patrocinar cursos e eventos para a elite da comunidade local. Seria, portanto, um órgão difusor da doutrina de segurança nacional. Observa-se que a ESG não confiava na formação escolar e acadêmica da elite brasileira; em sua visão, deveria haver um doutrinamento, com base na ideologia formada em seus currículos escolares. Pode-se fazer um paralelo entre o ISEB e a ESG, ambas instituições governamentais. Vê-se a dicotomia enorme entre seus princípios ideológicos para o desenvolvimento do Estado: o nacionalismo em busca da própria identidade nacional, sem interferência da estratégia global norte-americana e do liberalismo econômico; e o não-nacionalismo, com interferência da estratégia norte-americana e a necessidade do capital internacional para o desenvolvimento do Estado. Claramente, a área política e a militar não comungavam da mesma estratégia e a área militar, que ganhara um poder de influência na área política, não se subordinava a esta.

Finalmente, em 1954, de acordo com Távora (1976:233), *“a ESG estava iniciando passos decisivos, para constituir-se um centro de entrosamento efetivo de nossa elite civil e militar, preparando-lhes os caminhos por que poderia conduzir o Brasil aos rumos político-administrativos que, por circunstâncias várias, se abririam para o país, dez anos mais tarde, em 1964.”*. Interessante observar que não é citada a elite da área política, visto que o estamento militar assumiu a área política. Essa é uma das razões que o regime de 1964 é denominado de regime autoritário militar-burocrático.

Observa-se, também, que a estratégia traçada para *“a evolução para a consolidação da Doutrina de Segurança Nacional seguiu a seguinte trajetória: nas diretrizes para o ano letivo de 1956, prescrevia-se o estabelecimento dessa doutrina. Em 1960, recomendava-se o estudo de suas bases; em 1961, recomendava-se sistematizá-la, atualizá-la, difundi-la; em 1963, determinava-se consolidá-la.”* (Fragoso, 1971:11-12). Verifica-se dessa maneira que a área política estava alijada do processo, principalmente após 1960, quando dos governos de Jânio Quadros e João Goulart. Finalmente em 1964, a doutrina de segurança nacional seria consolidada.

Também sob a influência norte-americana, foi estabelecido, em 1958, na ESG, o curso de informações,<sup>178</sup> com a finalidade de cooperar no estabelecimento da doutrina de segurança nacional e preparar, para estas funções, civis e militares. O modelo era a Central Intelligence Agency - CIA, criada<sup>179</sup> em 1947, que tinha como missão “[...] *coordinating the nation’s intelligence activities and correlating, evaluating and disseminating intelligence which affects national security.*”<sup>180</sup> A Guerra da Coréia, tinha mostrado a necessidade de um aumento da produção de informações, pois: “*government-wide demands for the agency to provide information on Communist intentions in the Far East and around the world justified the increases*”.<sup>181</sup> O curso de informações, instituído na ESG, foi a base para o desenvolvimento do serviço de informações, cujo resultado foi a implantação do Serviço Nacional de Informações (SNI) em 1964.

Uma dos objetivos do curso de informações da ESG era a definição das funções<sup>182</sup> do Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI)<sup>183</sup>, que tinha sido criado e organizado pelo Decreto-Lei n° 9.775-A, de 6 de setembro de 1946. Entretanto, até 1958, as funções não tinham sido definidas. Em 20 de julho de 1959 foram definidas as funções<sup>184</sup> e atribuições da Junta Coordenadora de Informações (JCI). A JCI era presidida pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional e composta por representantes dos Estados-Maiores dos Ministérios militares, dos Ministérios civis, do Departamento Federal de Segurança Pública e do chefe do SFICI. Coube à JCI a cooperação na formulação do plano nacional de informações. Sua atribuição relativa ao campo interno era o conhecimento das possibilidades e limitações do poder nacional; em relação ao campo externo, era o conhecimento das possibilidades ou intenções dos Estados que poderiam influir na consecução e salvaguarda dos objetivos nacionais; e, em relação ao campo da segurança interna, era o conhecimento dos

---

<sup>178</sup> O curso de informações foi estabelecido pelo Decreto n° 43.810, de 29 de maio de 1958. De acordo com o general Fragoço (1971), o curso foi suspenso em outubro de 1959 e de novo instituído em 1965.

<sup>179</sup> Até a criação da CIA, a instituição responsável pelas informações, tanto internas como externas, era o Federal Bureau of Information (FBI).

<sup>180</sup> Fonte: <http://www.fas.org/irp/cia/ciahist.htm>. Acesso em 13 de fevereiro de 2006.

<sup>181</sup> *Idem.*

<sup>182</sup> Definidas pelo Decreto n° 44489-A, de 15 de setembro de 1958.

<sup>183</sup> No EB e na FAB, os serviços de informações, estavam organizados na 2ª Seção dos Estados-Maiores respectivos. Na MB foi criado o Serviço Secreto da Marinha, em novembro de 1947. Em 1955, já como órgão do Estado-Maior da Armada, passou a ser denominado Serviço de Informações da Marinha e, em 1957, passou a ser chamado de Centro de Informações da Marinha.

<sup>184</sup> Definidas pelo Decreto n° 46508-A, de 20 de julho de 1959.

antagonismos existentes no território nacional, de maneira manifesta ou não, que representavam ou que podiam representar uma ameaça à segurança nacional<sup>185</sup>.

Verifica-se, assim, que a doutrina de segurança nacional formulada pela ESG foi aos poucos se concretizando em políticas governamentais, pois se observa que as atribuições das funções, definidas pela área da política, da SFICI e da JCI, estavam de acordo com a doutrina de segurança nacional, formulada pela ESG. Macedo Soares bem definiu o papel da ESG, pois *“antes da ESG, entendia-se segurança nacional como a defesa da pátria contra o inimigo externo; a partir dela passou a tratar dos inimigos externo e interno, aqueles que ameaçavam a consecução dos objetivos permanentes do país e a partir de 1954, também, envereda-se pelos assuntos políticos, econômicos, militares e psicossociais.”* (Hippólito e Farias, 1998:131). Ressalta-se que essa observação não está precisa, pois como verificado, desde os idos dos anos de 1930, o EB considerava a ideologia comunista e seus movimentos como inimigos do Estado; entretanto, o combate estava sob a responsabilidade das polícias civis. As Forças Armadas entraram no efetivo combate a partir de 1964.

Em 1959, A Revolução Cubana fez com que os EUA mudassem o rumo de sua política externa em relação ao continente; de acordo Stepan (1975:95), *“com a ascensão de Fidel Castro e o início da Guerra do Vietnã, o governo Kennedy mudou a lógica da política de ajuda militar dos EUA para a América Latina: o seu principal objetivo passou da segurança hemisférica para a segurança interna.”* Essa política respaldava a doutrina de segurança nacional que estava sendo desenvolvida na ESG.

Na visão da cúpula militar brasileira, a Revolução Cubana passou a ser um exemplo do que poderia ocorrer no Brasil, e o exemplo cubano passou a ser visto como uma real ameaça ao Estado brasileiro. Além do mais, o governo federal apoiado pelos comunistas, poderia dar um golpe de esquerda, facilitando a guerra revolucionária.

A Revolução Cubana também influenciou as esquerdas brasileiras, pois o poder do Estado poderia ser tomado por meio da violência; ainda de acordo com Stepan (1975:116): *“na já turbulante situação brasileira, o efeito da revolução cubana sobre a esquerda civil foi aumentar sua crença na eficácia das táticas da violência. De qualquer forma, ajudou a arrastar os nacionalistas radicais para a retórica de uma revolução cubana.”*

---

<sup>185</sup> Definições do artigo 2 do Decreto 46.508-A de 20 de julho de 1959.

Assim sendo, em 1959 foram incluídos no currículo da ESG estudos sobre a guerra revolucionária, cujos princípios estavam alicerçados em estudos<sup>186</sup> militares da *École Supérieure de Guerre*, da França. Para a ESG, havia dois segmentos para os estudos teóricos sobre a guerra: a guerra nuclear, que ficaria limitada às potências hegemônicas – pelo equilíbrio do terror, as probabilidades de uma guerra eram diminutas; e a perspectiva da guerra revolucionária, principalmente nos Estados menos desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, em virtude das contradições internas – desequilíbrios nas áreas econômica e social. O grande mentor da guerra revolucionária seria o movimento comunista internacional. A ESG vislumbrava que no Brasil a probabilidade de ocorrer a guerra revolucionária era grande, daí a necessidade de se aprofundarem os estudos nessa área.

Devido à probabilidade de uma guerra revolucionária, a área militar, durante o governo de João Goulart, inquietou-se pelo crescimento das Ligas Camponesas<sup>187</sup>, porquanto entre 1960 e 1961 elas organizaram comitês em dez estados da Federação. Para as Forças Armadas, essas organizações poderiam promover uma guerra revolucionária. Outro fato que chamou a atenção do estamento militar foi o malogrado movimento de guerrilha de 1963, sediado em Dianópolis, Goiás, liderado por Clodomir de Moraes, um ex-militante comunista<sup>188</sup>. Esses fatos trouxeram a certeza, para as Forças Armadas, de que a guerra revolucionária poderia ocorrer no Brasil e que providências deveriam ser tomadas para evitar a qualquer custo o seu surgimento.

Dessa maneira, até a crise da renúncia de Jânio Quadros, a cúpula militar era contra a intervenção direta na área da política e a tomada do poder pelos militares. Entretanto, após a solução parlamentarista, que conduziu João Goulart ao poder e o plebiscito para a volta do presidencialismo, a cúpula militar vislumbrou a possibilidade da tomada do poder político. Era uma questão de tempo. Conforme Juarez Távora (1976, vol. 3:174,), foi a partir do plebiscito: *“que teriam iniciado, dentro da Forças Armadas, entendimentos preliminares para prevenir possível golpe esquerdista contra nossas instituições democráticas.”* Ainda de acordo com Távora, a gota d’água para o processo da derrubada do governo foi a frustrada tentativa da

---

<sup>186</sup> Estudos de J. Hogard, coronel Gabriel Bonnet, coronel Ch. Lacheroy e coronel Louis Berteil. As doutrinas francesas se devem aos problemas que a França enfrentou no Vietnã e na Argélia.

<sup>187</sup> As Ligas Camponesas foram fundadas em 1945, com respaldo do PCB. Após 1948, reapareceram no Engenho da Galiléia e de Vitória de Santo Antão. O advogado Francisco Julião defendeu os remanescentes das Ligas, e fundou outras, politizando as massas camponesas. Entretanto, não apoiavam o governo João Goulart.

<sup>188</sup> Fonte: [www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes\\_htm/7794\\_1.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/7794_1.asp).

decretação do estado de sítio, em outubro de 1963. Entretanto, foi o comício da Central do Brasil, em 13 de março de 1964, que deflagrou o movimento de 31 de março.

Dessa forma, verifica-se que com a renúncia de Jânio Quadros e desde a posse de João Goulart na presidência do Brasil, surgiu um fosso entre o poder político e o militar, pois as estratégias para o desenvolvimento nacional eram antagônicas. Segundo o general Odílio Denys<sup>189</sup>, os principais articuladores do movimento de março de 1964 – que teve início após o plebiscito de 1963 – foram os generais Cordeiro de Farias, Nelson de Melo, marechal Castello Branco, generais Costa e Silva, Amaury Kruehl, Mourão Filho, Odílio Denys e Golbery do Couto e Silva.

#### **4.4 - Breve Síntese**

Verificamos que no período de 1945-1964, o Estado passou por várias crises institucionais. O poder de influência da área militar sobre a área da política angariado no período Vargas ficou incólume. O estamento militar continuou sendo o fiador da área política. Entretanto a cúpula militar não permaneceu coesa, pois se dividia em relação ao *modus faciendi* do projeto de poder para o Estado. Essa divisão também ocorreu em outros segmentos da sociedade.

O projeto de poder para o Estado ganhou vulto com a criação da ESG e com a formulação da doutrina de segurança nacional lá desenvolvida. A doutrina de segurança nacional teve influência norte-americana. A ESG passou a formar um novo pensamento militar e, também, formação de civis para a criação de uma burocracia civil orientada por ideais esguianos.

Em relação à área da política externa, verifica-se que passou por fases distintas: alinhamento automático com a política externa norte-americana, no período do governo Dutra; um afastamento pragmático durante os governos Vargas e Kubitschek e uma política externa independente. Na ordem mundial, sob a Guerra Fria, o Brasil, na ONU, procurou angariar uma posição de equidistância dos dois blocos de poder, buscando os interesses do Estado. O estamento militar não se coadunava com essa política externa independente, pois estava comprometido com os ideais da segurança coletiva para o Hemisfério Ocidental, além do combate ao inimigo interno, com ideologia comunista.

---

<sup>189</sup> Entrevista do general Odílio Denys sobre a revolução de março de 1964, publicada pela revista Fatos & Fotos, edição de 2 de maio de 1964.

As crises institucionais tornaram-se mais graves com a renúncia de Jânio Quadros e a posse de João Goulart na presidência da República, não obstante a anuência deste último quanto à mudança de regime de governo, um regime parlamentar que teve curta duração. João Goulart assumiu devido a não-coesão no estamento militar. Todavia, a liderança militar ligada à ESG jamais o aceitou, além de considerá-lo uma ameaça à segurança nacional devido às suas ligações com a esquerda, sindicatos e movimentos comunistas. Dessa forma, a queda do governo, que era questão de tempo, veio a acontecer em março de 1964.

Com a queda do “regime democrático” implantado com o apoio das Forças Armadas em 1945, o estamento militar assumiu a área da política. O caminho estava livre para a concretização do projeto de poder estabelecido nos anos de 1930 e reformulado no pós-Segunda Guerra Mundial, que, se concretizado, iria refletir nas políticas de segurança do Estado. Esse será o objeto de estudo do próximo capítulo.

## Capítulo 5 - A Segurança Nacional no período 1964-1985

O estamento militar enfim chegou ao poder, deixando de ser o fiador da área política. As justificativas foram a iminente ameaça comunista; a guerra revolucionária, sob a influência de Cuba; a falta de autoridade do chefe de governo, além de suas ligações com os movimentos de esquerda, e os problemas econômicos. Para a cúpula militar<sup>190</sup> que perpetrou o golpe, o Estado encontrava-se ameaçado. Por outro lado, observa-se que faltou uma diretiva para o momento seguinte ao golpe, pois havia dúvidas de quem assumiria o poder do Estado, se membros da cúpula militar ou um político civil. Depois do golpe, foi instituído o Comando Supremo da Revolução<sup>191</sup> sob a liderança do general Costa e Silva, o oficial-general de maior graduação do EB. As primeiras diretivas políticas emanadas pelo comando são datadas de 9 de abril<sup>192</sup>, com a edição do Ato Institucional<sup>193</sup> n° 1 (AI-1). Quanto às mudanças na área econômica, apesar de o governo ter tomado as primeiras medidas por meio de emendas constitucionais e decretos-leis, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi editado apenas em 13 de agosto, com o objetivo de conter a inflação e retomar o crescimento. Dessa maneira, a cúpula militar que idealizou e realizou o golpe de Estado não tinha planos predefinidos,<sup>194</sup> tinha apenas estudos, planos e a doutrina de segurança nacional desenvolvidos pela ESG. Para analisarmos a segurança nacional do período considerado, estudaremos, a seguir, a área política, a de relações exteriores e área militar, pois se entrelaçam quando da análise da questão.

### 5.1 - Área Política: “quem vigiará os vigilantes?”

Com a deposição de João Goulart, assumiu a chefia do governo o presidente da Câmara dos Deputados Paschoal Ranieri Mazzilli. Foi uma posse para cumprir os diplomas legais, pois quem, de fato, estava no poder era o Comando Supremo da Revolução, sob a liderança do EB.

---

<sup>190</sup> Ressalta-se que a área política também estava dividida. Lideranças políticas como Magalhães Pinto, Carlos Lacerda, Adhemar de Barros apoiaram o golpe de Estado.

<sup>191</sup> O Comando Supremo da Revolução era composto pelo general Arthur da Costa e Silva, pelo almirante Augusto Hamann Rademaker e pelo brigadeiro Francisco Corrêa de Mello.

<sup>192</sup> Devido ao atraso das primeiras medidas, pode-se presumir que pairaram dúvidas sobre os caminhos a serem trilhados no pós-golpe de Estado.

<sup>193</sup> Na verdade, esse Ato Institucional não recebeu uma numeração, pois se acreditava que seria suficiente para resolver as questões consideradas como ameaça à segurança nacional e o seu resultado teria a abrangência de 10 anos. Com a edição do Ato Institucional n° 2, ele passou a ser nominado como o de n° 1.

<sup>194</sup> Esse fato relembra os “mesmos problemas” ocorridos na Proclamação da República.

No preâmbulo do AI-1 há a justificativa para o movimento de 1964:

Os processos constitucionais não funcionam para destituir o governo, que deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País. Destituído pela revolução, só a esta cabe ditar as normas e os processos de constituição do novo governo e atribuir-lhe os poderes ou os instrumentos jurídicos que lhe assegurem o exercício do poder no exclusivo interesse do País.

Foi mantida a Constituição de 1946 e nela se inseriram várias mudanças, entre as quais, as referentes às eleições presidenciais, aos trâmites relativos às emendas constitucionais e aos projetos de lei, à decretação do estado de sítio, etc.; o art. 10, em seu parágrafo único, falava sobre a cassação e suspensão de direitos políticos<sup>195</sup> pelo prazo de 10 anos, por indicação do Conselho de Segurança Nacional, e o presidente da República teria o prazo de dois meses para aplicar a pena de cassação e suspensão de direitos políticos.

Observa-se que, pelas emendas constitucionais, o Conselho de Segurança teve seu poder aumentado em relação à área política, pois a ele caberia indicar os nomes a serem cassados e a perderem os direitos políticos. Assim, a cúpula militar começou a exercer o controle e domínio sobre a política. Observa-se que a missão do Conselho de Segurança Nacional foi desvirtuada, pois passou a tratar de cassações a congressistas que, de acordo com o novo regime, eram uma ameaça à segurança nacional.

Em relação à área de segurança, o Comando Supremo da Revolução editou<sup>196</sup> a Portaria nº 1, que determinava a abertura de Inquérito Policial Militar (IPM), para apurar responsabilidades das pessoas que haviam desenvolvido, ou estariam desenvolvendo atividades capituláveis nas leis que definem os crimes militares, os crimes contra o Estado e a ordem política e social. Para a cúpula militar, ainda havia um clima subversivo, de caráter nitidamente comunista, principal inimigo a ser combatido. A prioridade, então, em relação à segurança nacional, passou a ser a segurança interna.

A primeira cisão na cúpula militar que apoiou o golpe de Estado aconteceu antes da posse do primeiro governo de exceção, em virtude das divergências sobre os caminhos a serem tomados pelo novo sistema de governo. Essa divisão ficou conhecida, a partir de então, como opondo oficiais da linha dura aos da linha moderada. Os oficiais da linha moderada, provenientes da ESG, agruparam-se em torno do marechal Castello Branco e preconizavam a

---

<sup>195</sup> No dia 10 de abril, entre outros, foram cassados Francisco Julião e Leonel Brizola e perderam os direitos políticos Jânio Quadros, Luis Carlos Prestes, Josué de Castro e João Goulart.

<sup>196</sup> Editada em 14 de abril de 1964, antes de o novo governo militar assumir o governo no dia seguinte.

volta ao regime democrático após a reorganização do Estado; os da linha dura, provenientes da tropa, unidos em torno do general Costa e Silva, defendiam um longo termo para o novo regime. Essa divisão, com o decorrer do tempo, foi se acentuando e exerceu enorme influência na duração e na trajetória política dos governos militares e nas políticas de segurança nacional, como se verá (cf. Geisel, 1998:168-169).

Em 15 de abril de 1964, assumiu a presidência da República o marechal Castello Branco, cujo mandato iria até 31 de janeiro de 1966, mas foi postergado até 15 de março de 1967. O primeiro escalão do novo governo foi formado, em sua maioria, por ex-estagiários, ou por quem tinham exercido funções na ESG, entre os quais, o próprio Castello Branco, Juarez Távora, Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva, e Oswaldo Cordeiro de Farias. Assim sendo, a doutrina de segurança nacional formulada pela ESG poderia concretizar-se com o governo militar, por meio de políticas governamentais.

Em relação à área de segurança nacional, uma das primeiras medidas tomadas foi a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI)<sup>197</sup>, cujo primeiro chefe, com *status* de ministro de Estado, foi o general Golbery do Couto e Silva. O SNI era um órgão da Presidência da República, atinente à segurança nacional e operaria com o Conselho de Segurança Nacional. Passou a alcançar todo o território nacional, coordenava e superintendia as atividades de informação e contra-informação, em particular as que interessassem à segurança nacional (art. 2). O ponto nevrálgico da lei que instituiu o SNI estava contido no parágrafo 2 do art. 4, que dizia: “*o Serviço Nacional de Informações está isento de quaisquer prescrições que determinem a publicação ou divulgação de sua organização, funcionamento e efetivos*”: em sendo assim, *quis custodiet ipsos custodes*<sup>198</sup>? Estava sendo criado um poder paralelo ao poder político; além do mais, a chefia do SNI passou a ser de responsabilidade da área militar, diferentemente da CIA e do FBI, que estavam sob comando civil. O SNI, com o passar do tempo, tornou-se o nó górdio do regime militar.

Ainda em relação à área de segurança nacional, voltada à segurança interna, o governo militar reorganizou<sup>199</sup> o Departamento Federal de Segurança Pública, que passou a atuar em

---

<sup>197</sup> Instituído pela Lei n° 4.341, de 13 de junho de 1964.

<sup>198</sup> “Quem guardará os guardiões?”, ou, “Quem vigiará os vigilantes?”. *In De Sátiras*, do poeta romano Juvenal.

<sup>199</sup> Reorganizado pela Lei n° 4.483, de 16 de novembro de 1964, o Departamento Federal de Segurança Pública teve seu nome alterado para Departamento de Polícia Federal, pelo art. 210, do Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967.

todo território nacional. No referido departamento, foi criada a Polícia Federal de Segurança (PFS), que compreendia a Divisão de Ordem Política e Social (DOPS) e o serviço de censura de diversões públicas. Para o regime militar, a PFS exerceu um papel relevante em relação à segurança nacional, pois as políticas para a área de segurança, que estavam sendo colocadas em prática eram apoiadas por seus serviços.

Em relação à área de informações, o curso nesta área<sup>200</sup> voltou a ser ministrado na ESG. Sua finalidade era a de cooperação para o estudo e desenvolvimento de uma doutrina de segurança nacional e preparação de civis e militares para funções relacionadas às informações (art. 1) e o curso receberia todo o apoio do SNI (art. 4). Dessa forma, o Poder Executivo começou a atuar diretamente na ESG, pois ela era subordinada ao EMFA. Assim, passou a comungar dos mesmos objetivos políticos em relação à doutrina de segurança nacional, o que não ocorria no período anterior ao golpe de Estado, quando ainda havia uma dicotomia entre os objetivos políticos do Poder Executivo e os objetivos políticos e doutrinário da ESG.

Os resultados das eleições diretas para governadores em onze estados da federação, que ocorreram em outubro de 1965, incomodaram a cúpula militar, pois a oposição tinha vencido em estados importantes, como na Guanabara e em Minas Gerais. A linha dura do regime militar não aceitava o resultado. Em decorrência, houve uma conspiração na Vila Militar e no quartel de Campinho (RJ). Todavia, pela intercessão direta do ministro da Guerra, general Costa e Silva, os ânimos foram apaziguados, mas o governo ficou dependente das atitudes do ministro, que se tornava o garante do governo Castello Branco. Os governadores foram empossados devido à ação firme do presidente Castello Branco e, a partir de então, iniciaram-se as críticas, por parte da linha dura, ao governo. O general Geisel (1998:190) assim resumiu o momento: *“as críticas ao Castello eram consequência das eleições, da sua posição prestigiando os resultados. O revolucionário não quer saber de lei.”* Verifica-se, também, que Castello Branco (1965:272) era contra a radicalização defendida pela linha dura, pois em discurso<sup>201</sup>, logo após as eleições, disse:

Há preocupações, nos meios militares, quanto ao destino de Brasil. Eu, também, as tenho, e não procuro transformá-la em fonte de agitação e, muito menos, em um motivo para protelar decisões. Para se combater o perigo comunista, não se pode vestir a nação com a camisa de força do nazismo, maltratando os brasileiros através de um regime em

---

<sup>200</sup> Por meio do Decreto nº 55.791, de 23 de fevereiro de 1965.

<sup>201</sup> Trecho do discurso proferido em 10 de outubro de 1965, durante a visita de Castello Branco ao Quartel – General da III Divisão de Cavalaria, no Rio Grande do Sul.

que alguns civis desejam segurar no corpo da espada dos militares para, ditatorialmente, passar a lâmina nos patrícios que contrariam as suas ambições.

Completo, dizendo que se houvessem tentativas de subversão e corrupção, “*o governo, inexoravelmente, as combaterá, e assim afirma como imperativo da própria segurança nacional.*” (*idem*). Observa-se que nas preocupações de Castello Branco estavam inseridos o perigo da manipulação da cúpula militar por alguns civis, e as questões da subversão e da segurança nacional, o norte do movimento de 1964.

Todavia, não era apenas o problema das eleições que incomodava a linha dura. O Superior Tribunal Federal (STF) passou a conceder *habeas-corpus* aos presos políticos envolvidos em IPMs e muitos deles deixaram de ser cumpridos devido à influência do poder militar. Esse fato levou o presidente do STF a questionar Castello Branco sobre o não-cumprimento das decisões judiciais tomadas pelo Tribunal, quando o presidente da República exigiu que as decisões do STF fossem cumpridas. Entretanto, com a efervescência na área militar, principalmente no EB, e que era amainada pelo general Costa e Silva, foi decidida a edição do AI-2<sup>202</sup>.

Este Ato manteve a Constituição de 1946, porém realizou várias modificações no poder judiciário (art. 6) e no funcionamento do Superior Tribunal Militar (STM), que, de acordo com o art. 8, seria foro especial e poderia ser estendido aos civis, nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou às instituições militares; também, competiria à Justiça Militar o processo e julgamento dos crimes previstos na Lei nº 1.802, de 5 de janeiro de 1953. Assim sendo, o STF deixava de ser foro para os julgamentos dos crimes contra a segurança nacional. Foi uma medida para acalmar a linha dura, que não aceitava os *habeas-corpus* concedidos pelo STF. Os partidos políticos foram extintos (art.18) e as cassações de mandatos com suspensão dos direitos políticos voltaram a vigorar. O AI-2 foi a resposta do governo Castello Branco à linha dura e aos poucos ela foi impondo suas demandas nas decisões políticas do Poder Executivo.

Em seguida, o governo editou o AI-3, em 5 de fevereiro de 1966, no qual estendia o processo das eleições indiretas para governadores e vice-governadores. Os prefeitos das

---

<sup>202</sup> Editado em 27 de outubro de 1965, 24 dias após as eleições diretas para governadores e vigoraria até 15 de março de 1967.

capitais passaram a ser “nomeados” pelos governadores dos estados, com prévio consentimento das Assembléias Legislativas estaduais.

A cúpula militar não implantou uma ditadura de fato, fechando as Casas Legislativas e criando Tribunais de exceção; por outro lado, o governo militar passou a “legislar” sobre matéria eleitoral, judicial, econômica e social, tendo como norte a segurança nacional. O Congresso Nacional apenas referendava as decisões políticas tomadas pelo governo militar e, se não as referendasse, poderia ser fechado. O poder político, nas mãos da cúpula militar, centralizou as decisões e passou a atuar nas esferas estaduais e municipais por meio de atos institucionais, decretos-lei, atos complementares e emendas à Carta Magna. Os pressupostos da doutrina de segurança nacional deveriam ser cumpridos à risca. Onde se encontrava a segurança individual que deveria ser patrocinada pelo Estado? Ela deixou de existir, pois não podia haver oposição efetiva ao governo.

Durante o decorrer de 1966, a candidatura do Ministro da Guerra, general Costa e Silva, à Presidência da República foi se consolidando, apesar de Castello Branco ter pensado em um candidato civil. De acordo com Geisel (1998:196): “*os políticos e a maioria dos militares se fixaram no nome do Costa e Silva. Passou a ser um fato consumado.*” Na verdade, a candidatura de Costa e Silva já tinha sido consolidada por ocasião das eleições de 1965, pois ele tinha se tornado o fiador do governo Castello Branco.

Quando se verificou que a candidatura do general Costa e Silva era irreversível, Castello Branco se fixou no objetivo de estabelecer uma ordem constitucional, em uma reforma administrativa e com uma nova lei de segurança nacional. Assim sendo, o presidente editou o AI-4, em 7 de dezembro de 1966, convocando o Congresso Nacional para a discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo presidente da República.

A nova Carta Magna foi promulgada em 24 de janeiro de 1967. O art. 7 da Constituição rezava que os conflitos internacionais deveriam ser resolvidos por negociações diretas, arbitragem e outros meios pacíficos, com a cooperação dos organismos internacionais de que o Brasil participava, sendo vedada a guerra de conquista. O art. 8, referente à competência da União, atribuía-lhe a declaração de guerra e fazer a paz; organizar as Forças Armadas; planejar e garantir a segurança nacional; organizar e manter a Polícia Federal e a intervenção nos estados da Federação. Sobre o processo legislativo, o art. 58 rezava que, em casos de urgência,

ou de interesse público relevante, o presidente da República poderia expedir decretos com força de lei sobre as matérias referentes à segurança nacional e finanças públicas.

Sobre as Forças Armadas, o art. 92 dispunha que as três Forças Singulares eram instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina; estavam sob a autoridade suprema do presidente da República e dentro dos limites da lei. Destinavam-se à defesa do Estado e a dar garantia aos poderes constitucionais, à lei e à ordem. Verifica-se que as Forças Armadas continuavam com duas tarefas: a defesa do Estado (externa), e da lei e ordem (internas).

Em relação à Justiça Militar, a nova Carta rezava que competia a ela processar e julgar os crimes militares definidos em lei, os militares e as pessoas que lhe são assemelhadas; e que se estenderia aos civis, nos casos expressos em lei, para repressão de crimes contra a segurança nacional ou às instituições militares, com recurso extraordinário ao STF.

A Carta Magna continha, na essência, os atos institucionais promulgados e deixava claro em seu corpo os objetivos fixados pelo regime militar.

Um dos últimos atos do presidente Castello Branco foi o Decreto-Lei nº 314<sup>203</sup>, que definia os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, revogando a Lei 1.802 de janeiro de 1953. Verifica-se que nesse Decreto-Lei estavam inseridos os principais dogmas da Doutrina de Segurança Nacional. Finalmente, o ideário militar formulado pela ESG, tendo como pedra angular a segurança nacional, se materializava. O capítulo I do referido decreto-lei rezava que toda pessoa natural ou jurídica seria responsável pela segurança nacional (art.1). Interessante observar que o Estado não foi colocado como o mantenedor da segurança para o cidadão. A segurança nacional seria a garantia da consecução dos objetivos nacionais, contra antagonismos, tanto internos como externos (art. 2); verifica-se que esse artigo contém os conceitos sobre segurança nacional que foram definidos por Juarez Távora, com forte influência norte-americana. O art. 3 e seus três parágrafos diziam que a segurança nacional compreende, essencialmente, medidas destinadas à preservação da segurança externa e interna, inclusive a prevenção e repressão da guerra psicológica adversa e da guerra revolucionária ou subversiva. Definia o que vinha a ser a segurança interna e as ameaças ao Estado; o que vinha a ser a guerra psicológica adversa, e sua influência negativa sobre a consecução dos objetivos

---

<sup>203</sup> Foi promulgado em 13 de março de 1967, entrando em vigor no dia 15, dia da posse de Costa e Silva no cargo de presidente da República.

nacionais; e finalmente, a definição de guerra revolucionária, que era o conflito interno, inspirado em uma ideologia, ou auxiliado pelo exterior, e que visava à conquista subversiva do poder pelo controle progressivo do Estado. O art. 4 determinava que na aplicação do decreto-lei, o juiz ou tribunal deveria inspirar-se nos conceitos básicos da segurança nacional. O capítulo II dispunha sobre a natureza dos crimes e as penas que deveriam ser aplicadas e o capítulo III sobre o processo e julgamento, sujeitos ao foro militar tanto os militares como os civis, na forma do preconizado na Constituição de 1967. Estabelecia-se, desta forma, que o foro especial, militar, prevaleceria sobre qualquer outro, ainda que os crimes tivessem sido cometidos por meio da imprensa, radiodifusão ou televisão. Castello Branco não desejava que o novo presidente legislasse sobre a área de segurança, pois temia que o regime pudesse recrudescer com a linha dura no poder, com legislação ou atos ainda mais rigorosos.

A Lei de Segurança Nacional demonstrou que o regime militar não iria dar tréguas à subversão, à guerra revolucionária e à guerra psicológica. Com a promulgação dessa lei, várias instituições civis que tinham apoiado o golpe militar de 64 começaram a se distanciar do regime, entre as quais a Igreja Católica, por meio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), além da mídia escrita, como no caso do jornal *O Estado de S. Paulo*. Importante também observar que líderes militares que participaram do movimento de 1964 se posicionaram contra a nova Lei de Segurança Nacional. Entre eles estava o general Olympio Mourão Filho; sua posição ficou clara ao assumir a presidência do Superior Tribunal Militar, em 17 de março de 1967, quando em seu discurso<sup>204</sup> disse: “*A extensão da Justiça Militar para o julgamento de civis em todos os crimes definidos na Lei de Segurança, transforma o país, na expressão exata de um ilustre Ministro deste Tribunal, num vasto pátio de quartel.*” O general reiterou as palavras de um par do Tribunal que expressara sua posição contrária à nova Lei e prosseguiu:

Não posso deixar de fazer uma referência condenatória à Lei de Segurança Nacional que em um dos seus artigos empresta à simples denúncia o efeito de afastar o denunciado. Nosso país é signatário de uma convenção internacional que nos obriga a considerar inocente o acusado, até sua condenação. A Lei de Segurança Nacional atenta contra a liberdade dos cidadãos.

---

<sup>204</sup> O discurso consta da Ata da primeira Sessão do Superior Tribunal Militar, de 17 de março de 1967, portanto dois dias após a posse do presidente Costa e Silva e da vigência da nova Lei de Segurança Nacional.

Castello Branco quis transmitir ao seu substituto um regime militar institucionalizado, pensava que o regime poderia vir a ser uma democracia tutelada, tendo como guardiã as Forças Armadas para intervirem quando o Estado fosse ameaçado pela subversão, quer ideológica, quer por meio das armas.

Com a posse do general Costa e Silva, em 17 de março de 1967, chega ao poder a linha dura. Segundo Stepan (1975:181), “*estes oficiais subiram ao poder como uma reação às reivindicações mais nacionalistas dos oficiais mais jovens e à sua insatisfação com as realizações do primeiro governo militar e ao desejo dos militares em geral de serem mais ‘populares’.*” A influência dos oficiais que tinham pertencido ou estagiado na ESG deixou de existir, pois no primeiro escalão do governo havia apenas um membro que havia participado do corpo permanente da ESG (*ibidem*:181).

No discurso de posse, Costa e Silva (1983, tomo I:180) assegurou que:

Revolução, que havendo salvado o país da subversão, do despotismo e do caos, não podia, nem pode ser, malbaratada, posta ao lado, como traste desgastado e envelhecido antes do tempo, perdida para sempre, de roldão com os esforços, os sacrifícios e os inúteis dispêndios das esperanças do povo.

Observa-se que com essas palavras o fim do regime instituído em 1964 estava indefinido, pois para liderança militar, exercendo o poder político, a ameaça continuava, já que o movimento das esquerdas permanecia atuante nos bastidores<sup>205</sup>.

Havia divisões no movimento esquerdista. O Comitê Central do PCB, por exemplo, realizou seis reuniões até 1967, e havia dificuldades internas na busca de uma linha de ação para o partido em relação ao regime militar. Era grande a dissensão interna (Gorender, 1999:99-101). Estas discordâncias internas levaram à formação, no final de 1968, da Ação Libertadora Nacional (ALN), sob a liderança de Carlos Marighela, que tinha sido expulso do PCB. Marighela tinha se refugiado em Cuba no segundo semestre de 1967, onde estudou a estratégia formulada por Fidel Castro para a tomada do poder por meio de guerrilhas. De volta ao Brasil, Marighela apregoou os princípios que norteariam o seu grupo subversivo, cujos participantes tinham treinado em Cuba: violência revolucionária, luta armada, guerrilha e terrorismo urbano, princípios fundamentais do pensamento de Fidel Castro (*ibidem*:105-106).

---

<sup>205</sup> O movimento terrorista, por exemplo, começou antes do final do governo Castello Branco, pois em 25 de julho de 1966 houve um atentado terrorista no aeroporto de Guararapes, em Recife, e o alvo era o então candidato à presidência, Costa e Silva. Houve mortos e feridos. O general Costa e Silva não se feriu porque seu avião atrasou.

Das atividades da ALN constaram assaltos a bancos e carros fortes, e busca de áreas estratégicas, no interior do Brasil, para a implantação de focos guerrilheiros. No mesmo período, foram surgindo outros grupos de esquerda que, também pleiteavam a tomada do poder pela luta armada, entre eles o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) e a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR). Outro grupo formado foi o do Partido Comunista Brasileiro Revolucionário (PCBR), sob a liderança de Mário Alves, que também esteve em Cuba, onde obteve, dos dirigentes cubanos, o reconhecimento do partido e o treinamento guerrilheiro de seus militantes: “o ano de 1968 marcou o ápice das lutas de massas antes do fechamento da ditadura militar.” (Gorender, 1999:113-116). Na verdade não foi uma luta de massas, mas grupos de intelectuais, estudantes secundaristas e universitários, bancários e alguns militares que tinham sido expulsos da Forças Armadas. Verifica-se que, com tais movimentos armados, o governo militar não ficaria parado; medidas teriam que serem tomadas para debelar a ameaça ao Estado, já que tinham o monopólio da força e respaldo “legal e constitucional”. Além dos movimentos armados, durante 1968 ocorreram greves operárias em Minas Gerais e São Paulo, com influência dos grupos de esquerda. Apesar de ser um representante da linha dura, Costa e Silva procurou estabelecer pontes com os discordantes do regime e com a oposição moderada (Fausto, 2002:477-478).

A direita também se organizou em grupos que atacavam instituições e pessoas consideradas de esquerda, como universidades, grupos de teatro e até espetáculos públicos. O grupo mais conhecido foi o Comando de Caça aos Comunistas (CCC).

Devido a esses conflitos internos, o governo militar continuou trabalhando no aprimoramento das políticas de segurança nacional voltada para o campo interno. Dessa forma, o governo editou o Decreto-Lei nº 348, em 4 de janeiro, de 1968, que dispunha sobre a organização, competência e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional. O art. 1 dizia que o Conselho destinava-se a assessorar o presidente da República na formulação e na conduta da política de segurança nacional. O capítulo II referia-se à organização do Conselho, sendo que o seu secretário-geral continuava sendo o chefe do Gabinete Militar da Presidência da República com *status* de ministro de Estado; definia as funções da Comissão Especial da Faixa de Fronteiras. O decreto-lei criou, ainda, as Divisões de Segurança e Informações (DSI) nos Ministérios civis, como sendo órgãos complementares do Conselho de Segurança Nacional e diretamente subordinados aos respectivos ministros. Os DSI colaboravam estreitamente com a

Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e com o SNI, prestando todas as informações e realizando estudos de assuntos de interesse da segurança nacional no âmbito das atribuições dos respectivos ministérios (art. 7). Os diretores da DSI deveriam ser civis e diplomados pela ESG.

Ao Conselho de Segurança Nacional competia, ainda, a formulação da política de segurança nacional, bem como elaborar as hipóteses de guerra; a conduta da política de segurança nacional, com apreciação dos problemas propostos pela análise da conjuntura internacional e nacional. Também competia ao Conselho a indicação das áreas e municípios considerados de interesse para a segurança nacional, além do estudo dos problemas relativos à segurança nacional, com a cooperação dos órgãos de informação e dos incumbidos de preparar a mobilização nacional e as operações militares (art. 8). Verifica-se que o Conselho de Segurança Nacional passou a ser o formulador e o condutor da política de segurança nacional e que suas tarefas estavam fundamentadas na doutrina de segurança nacional formulada pela ESG. Também se observa que com as DSI nos ministérios civis, estes ficaram sob a vigilância do Conselho de Segurança Nacional, como também do SNI. Este passou a espriar seus tentáculos em todas as esferas do governo.

Outra medida em relação à área de segurança nacional foi a edição da Lei nº 5.449, em 4 de junho de 1968, que declarou vários municípios dos estados da Federação como sendo áreas de interesse da segurança nacional – entre eles, Duque de Caxias (RJ), e Cubatão (SP), que são municípios onde há refinarias de petróleo –, portos importantes e bases militares. Os prefeitos desses municípios passaram a ser “nomeados” pelos governadores dos estados, com a prévia aprovação do presidente da República. Até o final do regime militar, vários municípios foram incluídos e outros excluídos da relação inicial.

No decorrer de 1968 as esquerdas realizaram vários atentados terroristas, com mortes, e iniciaram movimentos para a implantação de guerrilhas urbanas e rurais. Entretanto, foi uma querela política que levou à edição do AI-5, em 13 de dezembro de 1968. Este ato institucional levou o regime militar a dar uma guinada para o pleno autoritarismo e a perda das liberdades individuais, que já tinham sido aviltadas pela Lei de Segurança Nacional. O “motivo” foi discurso do deputado federal, Márcio Moreira Alves, da oposição, no qual concitava a não-participação da população no desfile de 7 de setembro. Houve indignação nas Forças Armadas, e os ministros militares requereram ao STF a abertura de um processo contra o deputado. De

acordo com a legislação em vigor, o Congresso Nacional deveria dar licença para a abertura do processo, o que não aconteceu quando da votação: a licença foi negada. Após o resultado, considerado com uma afronta e uma derrota política do regime autoritário, Costa e Silva, depois de ouvido o Conselho de Segurança Nacional, fechou o Congresso e editou o AI-5, que teria uma longa vida.

No preâmbulo do AI-5 havia justificações do motivo de sua edição: “considerando, no entanto, que atos nitidamente subversivos oriundos dos mais distintos setores políticos e culturais comprovam que os instrumentos jurídicos, que a Revolução vitoriosa outorgou à nação para sua defesa, desenvolvimento e bem-estar de seu povo, estão servindo para destruí-la.” O regime militar e o Conselho de Segurança Nacional passaram a considerar que a institucionalização promovida pelo presidente Castello Branco não estava surtindo o efeito desejado, apesar da nova lei de segurança ao seu dispor. As medidas de exceção iniciais, que foram o arcabouço legal do regime, já não estavam em vigor, daí a necessidade de um novo sistema “legal coercitivo”. O Congresso Nacional poderia ser colocado em recesso e, nesse período, o Executivo poderia legislar, intervir nos estados da Federação; voltava a suspensão dos direitos políticos e a cassação dos mandatos eletivos; suspensão das garantias constitucionais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade dos magistrados; reforma e transferência para a reserva de militares ou membros da polícia militar; decretação do confisco de bens e a suspensão da garantia de *habeas-corpus* nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica social e a economia popular. Assim sendo, a área militar que derrubou o presidente Goulart para a garantia do regime democrático, implantou um regime de exceção, com a perda das garantias individuais, em nome da segurança nacional. Em discurso<sup>206</sup>, o presidente Costa e Silva, explicou os motivos da edição do AI-5:

Diante de uma guerra revolucionária em marcha acelerada, com os episódios que estão na lembrança de todos: atentados dos terroristas; exploração de justos anseios e da pureza da mocidade; infiltração nos diversos setores da nação, incluindo aqueles voltados para os valores espirituais; corrosão do sustentáculo político; tentativa de penetrar nas Forças Armadas – foi indispensável retomar o processo revolucionário para fortalecimento do executivo [...]. O Ato Institucional nº 5 foi o instrumento de força legal – direito de fato gerado pela Revolução vitoriosa, que permitirá ao governo conter as investidas revanchistas e partir para um desenvolvimento célere.

---

<sup>206</sup> Discurso proferido em 26 de dezembro de 1968, por ocasião do almoço de confraternização das Forças Armadas, em homenagem ao presidente da República (Costa e Silva, 1983, Tomo II).

O AI-5 foi mais um instrumento “legal” para conter os inimigos internos, que na visão da estratégia da área militar, constituíam a maior ameaça ao Estado e ao desenvolvimento nacional.

A partir de 1969 houve o recrudescimento da luta armada, fato que gerou uma atuação maior, por parte do governo, na política de segurança nacional, dos órgãos de informação e de instituições que operavam nos bastidores. Segundo Boris Fausto (2002:480): *“um dos aspectos trágicos do AI-5 consistiu no fato de que reforçou a tese dos grupos de luta armada. O regime parecia incapaz de ceder a pressões sociais e de se reformar. Pelo contrário, seguia cada vez mais o curso de uma ditadura brutal.”* Ressalta-se, entretanto, que, como já observado no período Vargas, o estamento militar jamais aceitara pressões sociais para a reforma do Estado; os movimentos sociais atrapalhariam o desenvolvimento do projeto de poder para o Estado – assim se pensava.

Dando prosseguimento ao regime de exceção, o governo editou, em 1º de fevereiro de 1969, o AI-6, que alterava a Constituição Federal em relação à competência do STF e do STM, nos julgamentos de crimes militares e nos casos expressos em lei para repressão de crimes contra a segurança nacional ou às instituições militares. Em seguida, o governo editou, em 20 de março de 1969, o Decreto-Lei nº 510, que alterava os dispositivos do Decreto-Lei nº 314, a Lei de Segurança Nacional. O novo decreto-lei reforçava a censura e legislava sobre o processo e julgamento dos crimes contra a segurança nacional; assim os trâmites processuais ficavam de acordo com o determinado no AI-6. Até ser acometido por grave doença, o presidente Costa e Silva editou mais cinco Atos institucionais.

Em agosto de 1969, o presidente sofreu um derrame cerebral, fato que o impossibilitou de continuar a exercer o cargo. O vice-presidente, Pedro Aleixo, um civil, foi impedido de assumir a Presidência da República, “devido à situação que o país atravessa”, mas também por ter se recusado a assinar o AI-5. Dessa maneira, por meio da edição, em 31 de agosto de 1968, do AI-12, assumiu interinamente as funções do poder executivo a Junta Militar formada pelos ministros<sup>207</sup> das Forças Singulares. No preâmbulo do AI-12 as explicações:

A situação que o país atravessa, por força do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, e do Ato Complementar nº 38 da mesma data que decretou o recesso do Congresso Nacional, a par de outras medidas relacionadas com a segurança interna, não

---

<sup>207</sup> A junta era composta pelo Almirante-de-Esquadra, Augusto Rademaker, pelo General-de-Exército, Lira Tavares e pelo Brigadeiro-do-Ar, Marcio de Souza e Mello.

se coadunam com a transferência das responsabilidades da autoridade suprema e de comandante supremo das Forças Armadas exercidas por S. Exa., a outros titulares, conforme previsão constitucional. Como imperativo da segurança nacional, cabe aos Ministros da Marinha do Brasil, do Exército e da Aeronáutica Militar, assumir, enquanto durar o impedimento do chefe da nação, as funções atribuídas a S. Exa., pelos textos constitucionais em vigor.

Observa-se que a justificativa da transferência do poder para a Junta Militar estava fundamentada na segurança nacional e no próprio regime de exceção.

Cabe um parênteses para explicar as razões de o regime recrudescer seu combate aos movimentos de esquerda, quer armados ou não. Já no início de 1967, houve uma tentativa de guerrilha rural na divisa entre Minas Gerais e Espírito Santo, na serra do Caparaó. Os seus participantes, em sua maioria, eram militares que tinham sido expulsos das Forças Armadas pelo regime militar. O grupo foi desbaratado ainda na fase de treinamento. Em reação ao AI-5, o movimento das esquerdas teve um recrudescimento em suas ações, como já visto. Os movimentos partiram para a criação de focos guerrilheiros rurais no Paraná, no Vale do Ribeira (SP), em Pernambuco e no Pará. Houve, também, incremento no número de assaltos a bancos e seqüestros de representantes<sup>208</sup> diplomáticos com o objetivo de trocá-los por presos políticos.

Com o aumento das atividades dos movimentos de esquerda, o Departamento de Ordem Política e Social não conseguia responder às demandas para o enfrentamento das atividades guerrilheiras, rural e urbana, além dos ataques terroristas. À vista do cenário que se apresentava na cidade de São Paulo, foi criada, em 29 de junho de 1969, a Operação Bandeirantes (Oban), que passou a atuar em São Paulo e, depois, no Rio de Janeiro. A Oban, sob a direção do EB, congregou o Comando do II Exército e a Secretária de Segurança Pública do Estado de São Paulo, recebendo contribuições financeiras de empresários paulistas para suas ações. Com a criação da Oban, a área militar passou a exercer atividades policiais ostensivas no combate aos movimentos de esquerda.

Durante o período que a Junta Militar esteve no poder, editou, em 5 de setembro de 1969, o AI-13, no qual decretava o banimento do território nacional de brasileiros que, comprovadamente, se tornasse inconveniente, nocivo ou perigoso à segurança nacional. A edição do AI-13 foi uma resposta clara ao seqüestro do embaixador norte-americano Charles Elbrick, pela ALN e a e Dissidência Universitária da Guanabara (DI-GB), que se transformaria

---

<sup>208</sup> Entre eles, o embaixador norte-americano no Brasil Charles Burke Elbrick, em 4 de setembro de 1969, e o cônsul do Japão em São Paulo, Nobuo Okushi, em 11 de março de 1970.

no MR-8, que demandou a libertação de 15 prisioneiros políticos e sua viagem, em exílio, para o México.

Em seguida, a Junta Militar editou, em 14 de setembro de 1969, o AI-14, com o qual ficou instituída a pena de morte nos casos de guerra externa, psicológica adversa, revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinasse, já que tais crimes afetavam a segurança nacional. A Junta Militar elevava ao mais extremo grau as penalidades para os crimes contra a segurança nacional.

Os atos institucionais editados pela Junta Militar trouxeram uma nova legislação para a área de segurança nacional. Devido às mudanças ocorridas, fez-se necessária a edição (Decreto-Lei n° 898, de 29 de setembro de 1969) de uma nova legislação que definisse os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, portanto uma nova lei de segurança nacional. O cap. I, referente à aplicação da Lei de Segurança Nacional, não sofrera grandes alterações em relação à lei anterior, pois definia a segurança nacional, a segurança interna, a guerra psicológica e a revolucionária. No cap. II, dos crimes e das penas, foram inseridas as pena de prisão perpétua e de morte, como preconizado no AI-14. No cap. III, do processo e julgamento, era determinado o foro militar, para militares e civis que cometessem os crimes contra a segurança nacional. Finalmente, o cap. IV legislava sobre o processo dos crimes punidos com as penas de morte e de prisão perpétua. A nova Lei de Segurança Nacional editada pela Junta Militar era uma forte reação ao incremento das ações terroristas e dos focos guerrilheiros que estavam atuando em vários estados da Federação. Pode-se dizer que essa lei expressou o ápice da doutrina de segurança nacional formulada pela ESG, que agora estava espelhada nas políticas do governo militar autoritário.

Quando da escolha do sucessor de Costa e Silva, houve uma divisão na cúpula do EB, pois o general-de-divisão Afonso de Albuquerque Lima pleiteou sua candidatura e tinha o apoio dos oficiais-generais menos graduados. Por outro lado, os generais-de-exército, do alto comando do EB, apoiaram o general Emílio Garrastazu Médici, que fora o Chefe do SNI no governo Costa e Silva. Houve um escrutínio entre os oficiais-generais das Forças Singulares e o nome aprovado foi o do general Médici.

Com a sucessão presidencial decidida, a Junta Militar editou, em 20 de outubro de 1969, o Ato Complementar n° 72, que suspendia, a partir de 22 de outubro de 1969, o recesso do Congresso Nacional, para “eleger” o presidente e o vice-presidente da República. Os “eleitos”

foram general Médici, para presidente, e, para o cargo de vice-presidente, o almirante Augusto Rademaker, da linha dura.

Antes da posse do novo presidente, a Junta Militar editou, em 20 de outubro de 1969, o Decreto-Lei n° 975, que incluía, nos crimes previstos na Lei de Segurança Nacional, os relativos à prática de contrabando, e o de transporte de terroristas e subversivos por meio de aeronaves.

Antes do fim do recesso parlamentar, a Junta Militar editou<sup>209</sup> a Emenda Constitucional n° 1, que modificava substancialmente a Carta Magna de 1967, pois nela foram inseridas as mudanças na legislação devido aos atos institucionais e à lei de segurança nacional.

Em 31 de outubro de 1969, a Junta Militar deixou o poder, deixando um regime militar mais centralizado e mais autoritário. O governo Médici tinha uma nova Constituição e o AI-5 como instrumentos de repressão em nome da segurança nacional. De acordo com Geisel, o governo Médici ficou dividido em três áreas. A área militar, sob o comando do general Orlando Geisel; a área econômica, sob a direção do ministro da Fazenda, Delfim Netto, e a área política, sob a liderança do chefe da Casa Civil, João Leitão de Abreu. O chefe do SNI era o general Carlos Alberto Fontoura e o chefe da Casa Militar, o general João Baptista de Figueiredo (Geisel, 1998:220-221). Durante o seu governo, o general Médici não cassou nenhum congressista e não houve suspensão de direitos políticos. Por outro lado, a área militar conseguiu sufocar, por meio de ações legais e ilegais, os movimentos armados ditos subversivos.

Como já visto, em São Paulo havia sido criada a Oban. Devido aos êxitos alcançados na repressão aos movimentos subversivos e armados, foram instituídos, em setembro de 1970, o Destacamento de Operações de Informações e o Centro de Operações de Defesa Interna (DOI/CODI). Os DOI/CODI, que tinham ligações com os serviços de informações das Forças Singulares e com o SNI, eram integrados por militares das Forças Armadas, policiais do DEOPS e policiais dos estados da Federação. Dessa maneira os DOI/CODI, órgãos militarizados e policiais, passaram a comandar as ações para acabar com os movimentos subversivos armados.

Foi durante os anos de 1970-1971 que os movimentos subversivos e armados chegaram ao auge, e, conseqüentemente, também as ações do Estado autoritário. A doutrina de segurança

---

<sup>209</sup> Em 17 de outubro de 1969 e entrou em vigor no dia 30 de outubro de 1969.

nacional, que havia vislumbrado que a maior ameaça ao Estado era a interna, era tida como correta em seus augúrios. De acordo com Geisel:

[...] era um confronto que era preciso enfrentar. Achava que era uma questão a ser liquidada. O Brasil não podia estar vivendo situações como a de meia dúzia de esquerdistas seqüestrarem um embaixador! [...] Havia a participação do exterior, de Cuba, principalmente. Havia líderes tradicionais, como Marighella. Mais tarde, surgiu Lamarca, com suas guerrilhas e teve que ser liquidado.<sup>210</sup> (Geisel, 1998:223-224)

Para as Forças Armadas, o Estado estava ameaçado, e poderia haver uma guerra civil, que o tornaria vulnerável e afetaria o seu desenvolvimento. Dessa maneira, as Forças Singulares, com a supremacia do EB, deveriam lutar contra a subversão e seus movimentos armados. Esse pensamento, como já visto, vinha desde 1935 e as ações ao combate aos movimentos esquerdista, armados ou não, recrudesceram com a Guerra Fria.

Em relação à área de informações, foi criada, pelo Decreto-Lei nº 68.448, em 31 de março de 1971,<sup>211</sup> a Escola Nacional de Informações (EsNI). Sua finalidade era: preparar civis e militares para o atendimento de informações e contra-informações do Sistema Nacional de Informações; cooperar no desenvolvimento da doutrina nacional de informações e realizar pesquisas em proveito do melhor atendimento das atividades do Sistema Nacional de Informações (art. 2). Todos os cursos e estágios sobre informações existentes em outras escolas e entidades de ensino foram absorvidos pela EsNI (art. 5). Assim sendo, o SNI continuava a não sofrer um controle externo para auditar suas ações e procedimentos e, com a escola, passou a formar seu pessoal. Consolida seu poder paralelo em relação ao poder político e militar do Estado.

A partir de 1968, o Brasil adentrou em um ciclo favorável de crescimento econômico, que se estendeu até a primeira crise do petróleo (outubro de 1973). Foi o período do “milagre brasileiro” que dava uma certa legitimidade ao regime militar. Havia oferta de empregos e já nas eleições legislativas para a renovação de dois terços das cadeiras do Senado, o partido que dava “sustentação” política ao regime militar, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), ocupou 41 cadeiras, enquanto o partido da oposição, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), cinco cadeiras. Na Câmara Legislativa Federal, a Arena conquistou 223 cadeiras, o MDB, 87 (Fausto, 2002:484). Portanto, com o crescimento econômico, aos poucos os movimentos de

---

<sup>210</sup> Marighella foi morto em uma emboscada, na cidade de São Paulo, em 4 de novembro de 1969 e Lamarca foi morto no interior da Bahia em setembro de 1971.

<sup>211</sup> A EsNI foi instituída pelo Decreto n. 68448, de 31 de março de 1971, passando a funcionar a partir de 1972.

esquerda atuantes deixaram de ter uma base social para o aporte necessário ao seu crescimento e legitimidade. Gorender (1999:173) também discorreu sobre a perda da “legitimidade” do movimento armado:

As organizações sectárias e vanguardistas da esquerda radical já atuavam quase sem base social. Sua proposta de luta armada não se amplificava pela ressonância. A ditadura militar começou a apresentar o êxito econômico como credencial de legitimação política, o que, se não chegava a ser convincente, ao menos desorientava e neutralizava setores consideráveis da opinião pública.

Apenas um foco guerrilheiro rural continuava atuante, em Araguaia<sup>212</sup>, e iria perdurar até o governo Geisel. As políticas de segurança nacional, voltadas ao desenvolvimento e à segurança interna, estavam cumprindo seu objetivo, acabar com a ameaça interna ao Estado.

O general Ernesto Geisel assumiu a presidência da República em 15 de março de 1974; assim sendo, retornou ao poder o grupo de Castello Branco. Geisel foi um grande administrador, pois tinha sido interventor no tempo de Getúlio Vargas, serviu na ESG, foi Superintendente da Refinaria de Cubatão, foi chefe do Gabinete Militar no governo de Castello Branco, ministro do STM, membro do CNP e presidente da Petrobrás. Desde a sua designação para suceder Médici, Geisel tinha uma certeza – o Estado deveria ser democratizado, mas como seria feito? A certeza veio de vários fatores, pois o milagre econômico, com a crise do petróleo, apresentava exaustão, em consequência, perda da legitimidade; as demandas sociais e políticas estavam retornando e o sistema internacional também estava sofrendo transformações, quer políticas, quer econômicas. Por outro lado, como já visto, os movimentos armados e subversivos declinaram e já estavam em vias de extinção. Assim sendo, o Brasil e o sistema internacional estavam passando por uma transformação.

De acordo com Geisel (1998:259-260):

Quando assumi a presidência, estabeleci que meu propósito era alcançar a normalização da situação do país, mas que essa operação tinha que ser feita com segurança. Não se podia liberar o país e daí a pouco ter que voltar para atrás. Esse era mais ou menos o conceito que se tinha dentro das Forças Armadas. Não se poderia, de repente, estabelecer a liberalização de todos os problemas, porque as forças subversivas continuavam.

No discurso de posse, Geisel definiu o objetivo do movimento de 1964: “*A Revolução modernizadora de 1964 fundamenta toda sua doutrina estratégica no binômio do*

---

<sup>212</sup> A guerrilha do Araguaia, movimento armado do PC do B, se instalou na região próxima ao rio Araguaia, em meados de 1970. Primeiramente, atuou como um foco guerrilheiro para posterior alastramento. As Forças Armadas começaram a reprimi-la em 1972, e terminaram por extingui-la em dezembro de 1974.

*desenvolvimento e segurança, reconhecido desde logo que, em essência, o primeiro é dominante.*” (cf. Geisel, 1975:32). Verifica-se que Geisel reitera o pensamento de Góes Monteiro e da doutrina de segurança nacional que fora formulada pela ESG; entretanto, afirmava que o desenvolvimento era o principal objetivo de seu governo.

Sobre a segurança nacional Geisel, disse: *“No quadro da segurança nacional, o processo de seu reforço é também essencialmente integrado, de vez que esse processo é o mesmo do próprio desenvolvimento nacional, aplicado em campo especializado e mais restrito.”* (*ibidem*:33). Enfim, maior desenvolvimento, maior segurança para o Estado.

Em relação à política interna, Geisel (*ibidem*:38) proferiu a frase que se tornou célebre:

Envidaremos sinceros esforços para o gradual, mas seguro, aperfeiçoamento democrático. [...] os instrumentos excepcionais de que o governo se acha armado para a manutenção da atmosfera de segurança e de ordem, fundamental para o próprio desenvolvimento do país sem pausas de estagnação, nem muito menos, retrocessos perigosos. [...] não queria utilizá-los.

Todavia, em seu governo, Geisel empregou o AI-5 para fechar o Congresso Nacional em 1977, e mudar a legislação eleitoral para o regime garantir a maioria dos congressistas. Em relação à segurança interna, durante o governo Geisel várias ações foram tomadas para dizimar por completo os movimentos armados e guerrilheiros. A guerrilha do Araguaia foi liquidada; segundo Fausto (2002:484): “[só] após transformar a região em zona de segurança nacional, que as forças do Exército conseguiram liquidar ou prender o grupo do PC do B.”

Para dar seqüência ao projeto da abertura política, o governo iniciou a tomada de medidas liberalizantes, como por exemplo, a suspensão da censura na mídia escrita. Todavia, Geisel teve que enfrentar uma árdua batalha contra a linha dura das Forças Armadas que eram contra a liberalização do regime: *“Havia gente no Exército, nas Forças Armadas de um modo geral, que vivia com essa obsessão da conspiração, das coisas comunistas, de esquerda.”* (Geisel, 1998:377).

Apesar dos esforços de Geisel para coibir medidas abusivas pelas forças de repressão, os DOI/CODI continuavam operando. Os fatos mais graves foram as mortes do jornalista Vladimir Herzog, em outubro de 1975, e do metalúrgico Manuel Fiel Filho, em janeiro de 1976, nas dependências do DOI/CODI de São Paulo. A morte do metalúrgico foi o ponto final nas arbitrariedades praticadas pelo DOI/CODI, visto que o comandante do II Exército, general Ednardo D’Avila Melo, foi exonerado sumariamente pelo presidente Geisel e substituído pelo

general Dilermando Gomes Monteiro, homem de confiança do Planalto. Interessante observar que a exoneração do comandante do II Exército se deu à revelia do ministro do Exército, general Sílvio Frota, pois, no regime militar, os presidentes foram generais e sempre agiram em sintonia com o Alto Comando de EB. O Alto Comando era um “garante” do governo; e Geisel, com a exoneração do comandante do II Exército, desejava terminar com o que podemos chamar “poder paralelo”.

Sobre a posição de Geisel nos problemas existentes no DOI/CODI é interessante observarmos as palavras de Walzer (2003:550-551):

Às vezes, em condições extremas (que tentei definir e delimitar), comandantes precisam cometer assassinato ou ordenar que outros o cometam. E nesse caso eles são assassinos, se bem que por uma boa causa. Na sociedade de um país, e especialmente no contexto da política revolucionária, dizemos dessas pessoas que suas mãos estão sujas de sangue. Já sustentei que, mesmo que seja o caso de terem agido bem e feito o que seu posto exigia, homens e mulheres de mãos sujas devem ainda assim arcar com o peso da responsabilidade e da culpa. Eles mataram de modo injusto, digamos em nome da própria justiça, mas a própria justiça exige que execuções injustas sejam condenadas. É obvio que aqui não há cogitação de punição legal, mas de alguma forma de atribuir e impor a culpa.

Com a exoneração do general comandante do II Exército, Geisel inculpava aquele Comando.

A guerra contra o movimento subversivo continuou e em dezembro de 1976, as forças de segurança realizaram uma ação armada, durante a reunião clandestina do Comitê Central do PC do B, no bairro da Lapa, na cidade de São Paulo. Membros do Partido foram executados sem estarem armados, sendo essa ação conhecida como a chacina da Lapa. Apesar das medidas liberalizantes, a repressão continuou em nome da segurança nacional.

Em abril de 1977, Geisel colocou em recesso, empregando o AI-5, o Congresso Nacional e introduziu uma série de medidas na área política, que ficaram conhecidas como “pacote de abril”. Uma dessas medidas foi a instituição do “senador biônico”, para evitar o avanço da oposição, pois as pesquisas indicavam que a oposição estava ganhando terreno na intenção de votos; outra medida foi a duração do mandato presidencial, que passou de cinco para seis anos.

Em maio de 1977, o general Frota, ministro do Exército, iniciou os debates sobre a sucessão presidencial. Havia vários congressistas e oficiais das Forças Armadas da linha dura que apoiavam sua candidatura. A antecipação dos debates sobre a sucessão presidencial atropelou o calendário idealizado por Geisel, que se sentia ameaçado pelo poder paralelo de

Frota, pois a abertura política que estava em curso poderia correr risco se perdesse o controle de sua sucessão. As relações entre Geisel e Frota se esgarçaram com o passar do tempo e, em 12 de outubro de 1977, o ministro do Exército foi exonerado. Em sua nota de despedida Frota (2006:547) disse: “*A continuidade desta política trouxe-me a um descrédito geral, porquanto via ruir fragorosamente o edifício revolucionário que, com tanta abnegação e idealismo, vínhamos levantando. [...] A deformação e o abandono dos objetivos da Revolução tornaram-se patentes*”. Segundo o ministro de Exército, os acontecimentos que o levaram a concluir que o movimento de 1964 estava sendo vituperado foram, entre outros, o estabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China, o reconhecimento do governo socialista de Angola, a complacência criminosa com a infiltração comunista e a propaganda esquerdista nos setores estudantis e nos órgãos governamentais (*ibidem*, 2006:548). As palavras de Frota expressavam o pensamento dos oficiais da linha dura, que teimava em não perceber que a sociedade brasileira tinha se transformado e que o sistema internacional também tinha se transformado, tanto na área econômica, como nas relações entre os Estados, como veremos quando da análise da política externa brasileira.

A demissão do general Frota foi o momento político mais grave do governo Geisel, pois o presidente poderia ter tido o confronto com o “garante” do regime, o Alto Comando do Exército. Entretanto, Geisel executou uma brilhante jogada política e conseguiu manter ao seu lado o Alto Comando. Segundo Geisel (1998:379), “*Um dos fatores que é preciso levar em conta é que eu não poderia ficar com as Forças Armadas e principalmente o Exército contra mim. Eu precisava que o Exército ficasse ao meu lado, inclusive para chegar ao ponto final que foi a saída de Frota.*” Este trecho mostra que até Geisel as decisões deveriam ter o respaldo das Forças Armadas em relação às questões políticas. Ainda: “*Quando verifiquei que tinha a maioria dos generais comigo, pelo menos os generais mais graduados, senti que era a hora de afastá-lo. Senti também que não poderia demorar mais, porque ia ficar mais difícil, com as adesões que ele iria ter.*” (*ibidem*:405). Geisel já tinha vivenciado o problema da escolha do sucessor do presidente Castello Branco, quando Costa e Silva tomou as rédeas da sucessão presidencial. Geisel queria ter o controle de sua sucessão e que seu sucessor tivesse os mesmos objetivos políticos em relação à abertura política. Esse momento político tinha relação direta com a área da segurança nacional.

A partir da defenestração do general Frota do cargo de ministro do Exército, Geisel acelerou o processo da abertura política. No início de 1978 o governo entabulou diálogos com o partido da oposição, o MDB, com a CNBB, com a OAB e Associação Brasileira de Imprensa (ABI), diálogo que já havia sido iniciado com a Missão Portella<sup>213</sup>, em 1977. Em decorrência das conversações havidas com setores da oposição, o governo levou adiante seu o projeto de abertura. Em outubro de 1978, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n° 11<sup>214</sup>, que revogava o AI-5. O Poder Executivo não mais poderia colocar o Congresso Nacional em recesso, cassar mandatos políticos, determinar a perda de mandatos eletivos, aposentar ou demitir compulsoriamente funcionários públicos. A censura começou a declinar.

Todavia, antes de a Emenda Constitucional n° 11 entrar em vigor, o governo editou a Lei n° 6620<sup>215</sup>, em 17 de dezembro de 1978, que definia apenas os crimes contra a segurança nacional e estabelecia a sistemática para seu processo e julgamento, deixando, assim, de definir crimes contra a ordem política e social que estavam nas LSN anteriores. A nova lei continuava conceituando que toda pessoa natural ou jurídica seria responsável pela segurança nacional. Punia a guerra psicológica adversa e a guerra revolucionária. O art. 4 prescrevia que, na aplicação da lei, observar-se-ia o disposto na parte geral, mas o Código Militar seria usado subsidiariamente; as penas foram reduzidas e a pena de morte, excluída. O art. 52 dizia que o processo e julgamento dos crimes contra a segurança nacional seriam da competência exclusiva da Justiça Militar e reger-se-iam pelas disposições do Código de Processo Penal Militar. O art. 54 rezava que o inquérito policial nos crimes contra a segurança nacional competiria à Polícia Federal; se o agente fosse militar, seria instaurado um IPM. Observa-se, assim que, os civis que cometessem crime contra a segurança nacional seriam encaminhados para a Polícia Federal, substituindo, assim, os militares na feitura do inquérito. A área militar, desta maneira, iniciava seu retorno à missão de defender o Estado contra ameaças externas.

Essa nova lei, apesar de amainada em relação à aplicação da Justiça Militar para crimes considerados contra a segurança nacional, continuava a ter seus fundamentos na doutrina de segurança nacional. Em seu art. 2 definia que a segurança nacional é o estado de garantia proporcionado à nação, para a consecução de seus objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica

---

<sup>213</sup> A Missão Portella teve um papel importante na busca de diálogos entre o governo e a sociedade civil.

<sup>214</sup> A Emenda Constitucional n° 11 entrou em vigor em 1° de janeiro de 1979.

<sup>215</sup> Em consequência dessa nova lei, os Decretos-Lei n° 898/1969 e n° 975/1969, e a Lei n° 5876/1972 foram revogados.

vigente; além de ressaltar que o foco da lei estava na segurança interna, na guerra psicológica e na guerra revolucionária.

Depois da queda do ministro do Exército, general Sílvio Frota, o presidente Geisel, quando da escolha de seu sucessor<sup>216</sup>, conseguiu impor, ao Alto Comando do Exército, o nome do general João Baptista Figueiredo. Dessa maneira, Figueiredo foi eleito presidente da República pelo Colégio Eleitoral e assumiu o cargo em 15 de março de 1979. O general Figueiredo havia sido ministro-chefe do Gabinete Militar durante o governo Médici e chefe do SNI no governo Geisel. Observamos que dois chefes do SNI tornaram-se presidentes da República durante o regime militar, Emilio Médici e João Baptista Figueiredo.

Para Geisel (1998:432), o general Figueiredo estava em condições de dar continuidade ao seu projeto de abertura, *“pois na primeira fase do governo, Figueiredo teve dois colaboradores que perseveraram no problema da liberalização: Petrônio como ministro da Justiça, e Golbery, na Casa Civil. O próprio Figueiredo estava comprometido com esse objetivo.”*

Em 20 de dezembro de 1979, foi aprovada a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos e o pluripartidarismo voltou à área política.

A partir de 1980, atentados terroristas, contrários à liberalização do regime militar, voltaram ao cenário nacional, entretanto praticados pela extrema direita. O jurista Dalmo Dallari foi seqüestrado e ferido; bancas de jornal, no Rio de Janeiro e em São Paulo, que vendiam publicações consideradas de esquerda, sofreram atentados a bomba; cartas-bomba foram enviadas a seccionais da OAB; no Rio de Janeiro, então sede da OAB, a funcionária Lyda Monteiro da Silva foi morta ao abrir uma carta-bomba. O ápice dos atentados ocorreu em 30 de abril de 1981, ao Riocentro (RJ), tendo como autores um capitão e um sargento do Exército, sendo que o sargento faleceu no local. Este atentado levou Golbery à renúncia do cargo de chefe da Casa Civil, visto que, para ele, o governo Figueiredo não havia apurado a contento as origens e os patrocinadores do atentado. De acordo com Geisel (1998:437):

[...] o problema não foi apurado como devia ser. Passaram a mão pela cabeça dos culpados. Hoje em dia poucos são os que têm dúvidas. Golbery achava que nós já estávamos suficientemente adiantados nessa questão da abertura, na tendência à normalização do país, para podermos apurar direito. Achava que tínhamos que apurar e tomar medidas para evitar, inclusive, a reprodução futura de fatos semelhantes.

---

<sup>216</sup> Durante o processo da escolha do sucessor de Geisel o Chefe do Gabinete Militar general Hugo de Abreu, se indispsôs com o presidente e a cúpula palaciana e pediu exoneração do cargo.

Observa-se que, após o ataque ao Riocentro, a série de atentados promovidos pela direita teve seu fim. Talvez tenha havido um acordo tácito entre o presidente Figueiredo, o ministro do Exército, Waldir Pires, e os órgãos de repressão para a apuração não alcançar a origem; em troca, os atentados terminariam, colocando a salvo o processo de abertura. Entretanto, esses atentados não foram considerados pelo regime militar como sendo contra a segurança nacional. Afinal, vinham de seus partidários radicais.

Em 1982, houve eleições diretas para governadores, e a oposição conseguiu vitória em estados importantes, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná. Em 1983, teve início o movimento para restaurar as eleições diretas para presidente da República e ficou conhecido como “Diretas Já”.

Em 1983, foi editada uma nova Lei de Segurança Nacional (nº 7.170, de 14 de dezembro), já que o cenário da política interna havia mudado. Novamente, os crimes contra a ordem política e social voltaram a fazer parte da LSN; um retrocesso, pois voltava-se a correlacionar segurança nacional com segurança pública. No título I disposições gerais, o art. 1 previa os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão, a integridade territorial e a soberania nacional; o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de direito e a pessoa dos chefes dos poderes da União, enfim a segurança do Estado. A nova Lei abandonou a definição de segurança nacional com base na doutrina de segurança nacional, preconizada pela ESG; não mais definia guerra revolucionária e guerra psicológica adversa, e abandonava os dois principais pressupostos da doutrina de segurança nacional – a segurança interna e o desenvolvimento do Estado. As penas foram substancialmente reduzidas e foram definidos novos crimes contra a ordem política e social. O título III, sobre a competência, o processo e as normas especiais de procedimentos, rezava que competia à Justiça Militar processar e julgar os crimes previstos na Lei, com observância das normas estabelecidas no Código de Processo Penal Militar, no que não colidissem com disposição desta Lei, ressalvada a competência originária do STF, nos casos previstos na Constituição. (art. 30). Para apuração dos fatos que configurassem crimes, o inquérito policial seria instaurado pela Polícia Federal, com exceção dos crimes na administração militar, em estados de emergência ou de sítio e quando o agente fosse militar ou assemelhado, quando então seria instaurado o inquérito policial militar.

A substituição da Lei de Segurança Nacional tornou-se inevitável, haja vista a Lei da Anistia, a revogação do AI-5 e a própria liberalização do regime militar. Ressalte-se que a Lei

nº 7.170 ainda está em vigor, mesmo com a promulgação da Carta Magna de 1988. Há um Projeto de Lei nº 3.054, de 2000, com substitutivos, na Câmara dos Deputados, aguardando sua inclusão na pauta de votação.

Durante o ano de 1984 a campanha das “Diretas Já” ganhou um novo ímpeto com a adesão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em apoio à proposta de Emenda Constitucional<sup>217</sup> para restaurar as eleições diretas para presidente da República. Houve inúmeros comícios, com grande adesão popular, nas principais cidades brasileiras; no entanto, na votação da emenda pela Câmara dos Deputados, ela foi rejeitada<sup>218</sup>.

Na seleção dos candidatos para concorrer à presidência da República, houve uma divisão dentro do partido governista, o Partido Democrático Social (PDS), antiga Arena, entre os pré-candidatos Paulo Maluf e Mario Andreazza, e Maluf venceu a convenção; no PMDB, o candidato Tancredo Neves, que venceu as eleições no Colégio Eleitoral, não chegou a assumir o cargo, falecendo em 21 de abril de 1985. Dessa forma, José Sarney, vice-presidente de Tancredo, assumiu a presidência da República. As Forças Armadas permaneceram à distância do processo sucessório e os ministros militares, que tinham sido escolhidos por Tancredo Neves, garantiram a posse de José Sarney.

Em maio de 1985, as eleições diretas para o cargo de presidente da República foram restabelecidas, o direito ao voto para os analfabetos foi aprovado, assim como a legalização de todos os partidos políticos. Dessa maneira, os partidos de ideologia comunista, rechaçada pela área militar desde 1935, foram legalizados, entre eles o PCB e o PCdoB. Entretanto, nesse momento o sistema internacional e suas relações estavam vivenciando outro cenário político-estratégico e econômico.

Nas eleições de novembro de 1986 para o Congresso Nacional, ficou estabelecido que os deputados e senadores eleitos teriam a atribuição de elaborar nova Constituição. A Assembleia Nacional Constituinte, como ficou conhecida, começou seus trabalhos em fevereiro de 1987, e, em outubro de 1988, a nova Constituição Federal foi promulgada, encerrando-se, assim, o regime militar autoritário, perdendo vigência a maior parte de seu ordenamento legal.

---

<sup>217</sup> Conhecida como emenda Dante de Oliveira, na época deputado federal pelo MDB do estado do Mato Grosso.

<sup>218</sup> Em Brasília, no dia da votação da Emenda, 25 de abril de 1984, foi declarado estado de emergência pelo governo Federal.

## 5.2 - Área da política externa

No que se refere à política externa do Brasil no período, com a queda de João Goulart, a PEI sofreu um forte revés. A política externa brasileira, que buscava uma independência relativa e certa neutralidade frente ao conflito ideológico Leste-Oeste, além de vislumbrar a necessidade de novos mercados para os produtos nacionais, guinou para uma política de interdependência e alinhamento em relação à política externa norte-americana. Os EUA deram total apoio à derrubada do governo João Goulart. Doze horas após a queda do governo, o presidente Lyndon Johnson enviou a seguinte mensagem para o presidente interino, deputado Ranieri Mazzilli:

Please accept my warmest good wishes on your installation as President of the United States of Brazil. The American people have watched with anxiety the political and economic difficulties through which your great nation has been passing and have admired the resolute will of the Brazilian community to resolve these difficulties within a framework of constitutional democracy and without civil strife.<sup>219</sup>

Desde meados de 1963 o governo norte-americano havia deixado de ajudar economicamente o Brasil. A partir da instalação do novo regime, o governo norte-americano voltou a estar presente na economia brasileira, inclusive por intermédio do FMI.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo governo Castello Branco foi o rompimento das relações diplomáticas com Cuba, que fora acusada de incentivar os movimentos guerrilheiros e subversivos na América do Sul, particularmente no Brasil. Além do mais, Cuba ministrava, em seu território, cursos doutrinários e táticos para a formação de agentes e guerrilheiros sul-americanos.

O novo rumo da política externa brasileira, com reflexos na área da segurança nacional, foi divulgado no discurso<sup>220</sup> do presidente Castello Branco (1965:109), em que teceu duras críticas à PEI e ao neutralismo do governo anterior: “*a expressão ‘política de independência’ tem sido deturpada e perdeu utilidade descritiva. Foi apresentada como irrelutável inovação, ignorando que o conceito de independência só é operacional dentro de determinantes condicionantes práticas.*” No mesmo pronunciamento, fez severas críticas ao nacionalismo exacerbado, sendo favorável à política econômica liberal e da livre iniciativa: “*o Brasil trata de*

---

<sup>219</sup> Tad Szulc, Washington Sends “Warmest” Wishes to Brazil’s Leader. **The New York Times**, 3 de abril de 1964, p. 1.

<sup>220</sup> Discurso proferido em 31 de julho de 1964, no Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro, na solenidade de entrega de diplomas aos formandos do Instituto Rio Branco.

*enveredar pela política da livre empresa e de acolhimento ordenado do capital estrangeiro.”* (*ibidem*:113). Disse ainda, que dentro da *Realpolitik* seria impossível, em curto prazo, ocorrer o desarmamento das grandes potências, pois deveria haver um sistema de controle e inspeção internacional; e que havia, no cenário internacional, uma vocação expansionista do movimento comunista mundial. Ainda, nas prioridades da política externa do novo regime, estava a integração latino-americana, o fortalecimento da OEA e do sistema de segurança coletiva para as Américas: “*As características da atual situação do Brasil coincidem com os anseios de paz do Continente e, também, com os fundamentos de segurança coletiva, tão de responsabilidade dos EUA*”. (*ibidem*:115). As relações diplomáticas com os EUA deveriam deixar de ser ambíguas. Assim, o posicionamento do governo militar, em relação à segurança externa, estava de acordo com a política norte-americana em relação à segurança do continente americano. Ainda conforme Castello Branco, ideologicamente o Brasil se alinhava com o Ocidente: “*o interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o interesse da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental.*” (*ibidem*:111). Portanto, observa-se que a política externa do governo Castello Branco estava focalizada na Guerra Fria, na ameaça comunista e estava de acordo com o preconizado pela política externa norte-americana.

Cabe ressaltar que o governo não vislumbrou o início da *détente* entre os EUA e URSS, como já visto. Segundo Cervo (2002:372), “*Rompeu Castello Branco com o legado de Vargas, incorporado, também, à tradição, no sentido de tornar a política externa instrumento do poder a serviço prioritário do interesse nacional, e ainda consentir em limitar a soberania, agregando-lhe o conceito de segurança coletiva.*” Por outro lado, constata-se que os formuladores da política externa não vislumbraram, quando da inauguração do novo regime, que o sistema internacional estava entrando em um novo cenário, que não envolvia o antagonismo Leste-Oeste: naquele momento, estava ocorrendo<sup>221</sup>, em Genebra, a Conferência da ONU para Comércio e Desenvolvimento, cuja pauta estava centrada nos interesses dos Estados subdesenvolvidos. Isto significava que estava se iniciando o confronto Norte-Sul, focalizado na desigualdade econômica dos Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Entretanto, em relação à América do Sul, a forte hegemonia norte-americana influenciava

---

<sup>221</sup> Conferência ocorrida entre 23 de março a 15 de junho de 1964.

diretamente a área da política interna e externa dos Estados latino-americanos, com reflexos na área da segurança nacional.

Para reafirmar seu apoio à segurança coletiva para o Hemisfério, sob a égide da OEA, em 1965, o Brasil participou, com um contingente de 1.100 homens, da Força Interamericana de Paz para a República Dominicana, cujo comando foi entregue ao general brasileiro Hugo Panasco Alvim; o apoio e a participação brasileira atendiam aos interesses norte-americanos em relação ao Continente. A nova posição brasileira em relação à segurança coletiva ficou também visível por ocasião do discurso, de 23/9/1965, do ministro das Relações Exteriores Vasco Leitão da Cunha (15/4/1964 a 17/1/1966), na XX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU: *“Desejo assinalar que os sistemas regionais, dentro da estrutura das Nações Unidas, devem ser interpretados como um esforço consciente das nações que os integram de manifestarem sua firme convicção na solidariedade e no recurso à consulta toda vez em que sobre elas pairar a ameaça de controvérsias.”* (Corrêa, 1995:198). A mesma posição foi reiterada em discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães (17/1/1966 a 15/3/1967), na XXI sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU: *“Nenhum outro país está mais convencido do que o Brasil da utilidade, da necessidade mesmo, de serem executadas operações de manutenção da paz por meio de forças de emergência todas as vezes que surgir uma situação ameaçando a paz mundial.”* (*ibidem*:210). Apesar de seu apoio à segurança coletiva, há uma incongruência nessas palavras, pois, na época, a paz mundial estava ameaçada pelas superpotências por meio de uma eventual hecatombe nuclear, como a que quase ocorreu, durante a crise de mísseis de Cuba, em 1962. Entretanto, no subcontinente latino-americano, segundo a doutrina de segurança nacional formulada pela ESG, era a guerra revolucionária e a psicológica que ameaçava os Estados, com reflexos na segurança interna, e a segurança coletiva, segundo a estratégia norte-americana, era fundamental. O Brasil aderiu a essa estratégia.

Dessa forma, durante o governo Castello Branco a política externa brasileira se alinhou incondicionalmente com a política externa norte-americana em relação à ‘ameaça comunista’ e em relação à Guerra Fria, apesar do início da *détente*, após a crise de mísseis de Cuba e do início da discussão Norte-Sul. Defendeu, ainda, o sistema de segurança coletiva para o Hemisfério Ocidental.

No governo Costa e Silva (1967-1969) houve o início da ruptura nos rumos da política externa, que fora preconizada e trilhada pelo governo Castello Branco. Uma das razões da guinada foi que a política liberal e a abertura do mercado adotada não surtiram o efeito desejado; outro motivo foi que o governo Costa e Silva representava a linha dura das Forças Armadas, com forte viés nacionalista e desenvolvimentista; e a *détente* entre as superpotências estava redesenhando as relações internacionais. Em discurso<sup>222</sup>, o presidente Costa e Silva alinhou as novas diretrizes para a política exterior de seu governo: “*Entendo que a política externa do Brasil não poderá continuar a ser simples reflexo da nossa condição de País em desenvolvimento, mas deverá assumir a expressão dos anseios e aspirações de um país decidido a acelerar intensamente, esse desenvolvimento.*” (Costa e Silva, 1984:183). O presidente reafirmou a ligação do desenvolvimento com a segurança nacional, de acordo com a doutrina de segurança nacional: “*Entendidas em sua inteireza e complexidade, as soluções dos problemas do desenvolvimento constituir-se-ão em expressões condicionadas da própria segurança nacional e da paz internacional.*” (*idem*). Verifica-se que o presidente retomou a questão do desenvolvimento nacional na área da política externa, como já fora preconizado pela PEI, e trouxe à baila o binômio segurança e desenvolvimento nacional, que já fora definido na década dos anos 30, e estava de acordo com a doutrina da ESG. Interessante observar que, em seu discurso, Costa e Silva abandonou parcialmente a Guerra Fria como foco principal da política externa brasileira e agregou a visão dos Estados em desenvolvimento, que estava focalizado no diálogo Norte-Sul: “*Por outro lado, não podemos perder de vista, para efeitos da ação internacional, um conjunto de fatores oriundos da nossa situação geográfica, do nosso estágio de desenvolvimento econômico e da nossa formação cultural: os vínculos naturais do Brasil com os seus vizinhos, com países em via de desenvolvimento e com o mundo ocidental.*” (*idem*). O presidente defendeu, ainda, a busca do desenvolvimento científico-tecnológico, mostrando que a energia nuclear desempenharia um papel importante no desenvolvimento nacional. Com esse novo rumo, o alinhamento incondicional com a política exterior norte-americana deixou de existir.

As orientações de Costa e Silva, em relação à política externa, continuaram quando de sua alocução<sup>223</sup> no Itamaraty, quando o governo refutou a tese da segurança coletiva:

---

<sup>222</sup> Discurso proferido por ocasião da primeira reunião ministerial, ocorrida em 16 de março de 1967.

<sup>223</sup> Discurso proferido em 5 de abril de 1967.

Estamos convencidos de que a solução dos problemas do desenvolvimento condiciona em última análise a segurança interna e a própria paz internacional. A História nos ensina que um povo não poderá viver em clima de segurança enquanto sufocado pelo subdesenvolvimento e inquieto pelo seu futuro. Não há tampouco lugar para a segurança coletiva em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos. (Costa e Silva, 1983:195-196)

Observa-se, primeiramente, a rejeição da segurança coletiva e, em segundo, a reabilitação do pensamento de Juscelino Kubitschek e de Jânio Quadros em relação à desigualdade econômica entre os Estados do sistema internacional e quanto ao desenvolvimento nacional estar ligado à segurança interna. De acordo com Silva (2003:56): “*a partir de 1967, a linguagem diplomática passou a espelhar a evolução conceitual de forma inequívoca, convertendo em tradição a prática que San Tiago Dantas introduzira. Assim foram afastadas da linguagem diplomática os termos: bipolaridade, ocidentalismo, interdependência e segurança coletiva.*” Cabe salientar, entretanto, que apenas no governo Geisel a PEI foi recuperada em sua plenitude.

Verifica-se, ainda, que a política externa passou a refletir que as preocupações governamentais em relação à área econômica eram maiores do que as em relação da área da ideologia e do conflito Leste-Oeste: “*Estaremos, porém, atentos às novas perspectivas de cooperação e de comércio resultantes da própria dinâmica da situação internacional, que evolui da rigidez de posições, características da ‘guerra fria’, para uma conjuntura de relaxamento de tensões.*” (Costa e Silva, 1983:196). Assim, o comércio exterior daria respaldo ao desenvolvimento econômico e à política econômica de substituição das importações.

Entretanto, internamente, em relação à segurança interna, o governo continuava seu combate contra o movimento das esquerdas, pois segundo a área militar, ele era o inimigo número um do Estado.

Ainda em seu discurso, Costa e Silva (1983:196) referiu-se à tecnologia nuclear e espacial, pois estavam em discussão na ONU matérias sobre a não-proliferação:

Devemos ter consciência de que o programa do nosso desenvolvimento tem de ser feito no quadro da revolução científica e tecnológica que abriu para o mundo a idade nuclear e espacial. Nessa nova era que começamos a viver, a ciência e a tecnologia condicionarão, cada vez mais, não apenas o progresso e o bem estar das nações, mas a sua própria independência.

Observa que o Brasil não buscava somente a independência tecnológica, mas também a soberania em relação à busca de novas fontes alternativas de energia e aumento do poder

nacional. Com o projeto de poder idealizado e executado pela área militar, o governo tinha que defender o acesso à energia nuclear, pois o seu controle significava o diferencial no poder entre Estados.

Sobre a questão nuclear, a posição brasileira em relação ao desenvolvimento da tecnologia própria ficou visível nos discursos de abertura das Sessões Ordinárias da Assembleia Geral da ONU; como por exemplo, as palavras<sup>224</sup> proferidas pelo ministro das Relações Exteriores, José de Magalhães Pinto (15/3/1967 a 30/10/1969):

O Brasil, ao apoiar como sempre, a não-proliferação de armas nucleares, entende que as medidas endereçadas a esse fim devem propiciar a nuclearização pacífica, inclusive no que se refere à tecnologia de explosivos nucleares, para fins civis, que podem vir a ser indispensáveis para grandes obras de engenharia importantes para o desenvolvimento econômico. (Corrêa, 1995: 222)

Em 1º de julho de 1968, foi firmado o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, com duração de 25 anos, que entraria em vigor em março de 1970. O Brasil não aderiu ao Tratado, contrariando os interesses da política externa norte-americana, com a justificativa de que o Tratado não impedia a proliferação dos arsenais nucleares, nem coibia os Estados não pertencentes ao “clube atômico” de desenvolverem a tecnologia nuclear. Foi nesse contexto, que o ministro Magalhães Pinto proferiu<sup>225</sup> as seguintes palavras:

Para ser válida, uma política de não-proliferação de armas nucleares deve necessariamente salvaguardar acesso irrestrito e não discriminatório à ciência e à tecnologia e aos materiais nucleares para fins pacíficos. Igualmente deve contemplar medidas concretas de assistência técnica e financiamento. A Paz mundial não deve ser resultante de um puro e simples paralelogramo de forças adversas. [...] A verdadeira paz requer que se assegure cooperação para fins construtivos, para o aceleração de progresso econômico e social dos povos num quadro de respeito pela liberdade e segurança de todos. (Corrêa: 1995: 229:230).

Entretanto, cabe ressaltar que em 9 de maio de 1967, o Brasil firmou o Tratado de Tlatelolco, que como já visto, proibia as armas atômicas na América Latina e Caribe.

O governo Costa e Silva percebeu que o sistema internacional estava atravessando um período de calmaria e os reflexos que ele teria sobre o Brasil. Assim se entendem as palavras do embaixador Araújo Castro, proferidas durante uma conferência<sup>226</sup> no Colégio Interamericano de Defesa, em Washington:

---

<sup>224</sup> Discurso proferido na XXII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em 21 de setembro de 1967.

<sup>225</sup> Discurso proferido na XXIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em 2 de outubro de 1968.

<sup>226</sup> Conferência proferida em maio de 1969.

O esmaecimento do conflito ideológico, o declínio do neutralismo e do não alinhamento e, sobretudo, o aumento verificado na composição numérica da Organização vieram alterar profundamente o quadro político e diplomático das Nações Unidas. Hoje, não seria verdade dizer que as questões mais importantes do temário obedecem ao esquema Este-Oeste nem se poderia dizer que a divisão e distribuição de votos se façam em função desses termos geográficos, que tendem de certa maneira, a despolitizar-se. Em muitos assuntos, a divisão se faz em termos de Norte-Sul ou, em outras palavras, em termos de países industrializados e países em desenvolvimento. (1970:40)

Essa observação é importante, pois reflete um repensar da política externa brasileira, ocorrida devido às mudanças no sistema internacional. Na mesma Conferência, o embaixador se referiu, ainda, às divergências existentes entre as políticas dos Estados da América Latina e os EUA:

O grupo latino-americano, ligado aos Estados Unidos da América pelo Tratado Interamericano do Rio de Janeiro e por interesses comuns em defesa do Hemisfério, tende a apoiar os americanos em todas as questões de paz e de guerra, de desarmamento e da segurança coletiva, entretanto, que no campo político e social, os interesses latino-americanos se aproximam mais com os países em desenvolvimento da Ásia e África do que dos países industrializados. (1970:53).

O discurso reflete que o Brasil aceitava em parte o poder hegemônico norte-americano sobre a América Latina; todavia, verifica-se que a política externa do governo Costa e Silva deu uma guinada em relação ao governo de Castello Branco. Obviamente fatores externos e internos facilitaram essa nova posição, como a *détente* entre as superpotências, o surgimento de uma nova política nos Estados em subdesenvolvimento em relação aos Estados desenvolvidos e a subida ao poder do grupo militar da linha dura, com viés nacionalista. Por outro lado, os novos rumos da política externa em nada alteraram a posição governamental em relação à área da segurança interna.

No período do governo Médici (1969-1974) a política externa permaneceu na trajetória traçada pelo governo anterior, pois continuou com a busca de autonomia no cenário internacional e do desenvolvimento nacional. Verifica-se essa posição no discurso<sup>227</sup> de posse do presidente Médici (1970:32-33):

Homem de fronteira, conheço o peso específico de nosso país e hei de fazê-lo valer em favor do nosso povo. Fronteiriço, não sei, não vejo, não sinto, não aceito outra posição do Brasil no mundo que não seja a posição de altivez. E sinto que a nossa América, já na idade da razão, realizando o esforço concentrado e pertinaz de formulação de suas posições, há de receber, em breve a solidariedade da outra América.

---

<sup>227</sup> Discurso proferido pelo general Médici, por ocasião de sua posse na presidência da República, em 30 de outubro de 1969.

Poucos meses após a posse de Médici na presidência, o Brasil, em busca de sua autonomia, declarou<sup>228</sup>, unilateralmente, a ampliação do limite do mar territorial, medida que contrariava a política externa norte-americana, mas se alinhava com a política adotada pelos Estados da América do Sul em relação ao mar territorial.

A política externa dos governos Médici e Costa e Silva, e contrariamente à de Castello Branco, não compartilhou com os princípios da segurança coletiva formulada pela ONU e com o aval dos EUA. Em conferência<sup>229</sup>, o representante do Brasil na ONU, embaixador Araújo Castro (1970:22), reiterou as dúvidas brasileiras: *“Nem a balança de poder, nem a segurança coletiva estão hoje em condições de oferecer uma base sólida e firme para a paz internacional. A balança de poder tornou-se obsoleta e a segurança coletiva ainda não amadureceu. É uma questão de “não mais”, no primeiro caso, e de “não ainda”, no segundo.”*

Verifica-se, ainda, que o governo Médici também fez severas críticas ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear patrocinado pelas potências nucleares, pois segundo o embaixador Araújo Castro<sup>230</sup>, o sistema internacional havia se tornado novamente desigual em termos de poder e de avanços tecnológicos: *“O Tratado consagra o Poder e é uma institucionalização sem disfarce da desigualdade entre os Estados. [...] A confrontação típica das N. U. é agora entre os países nucleares e altamente industrializados.”* (1970:11 e 15). Sendo assim, o mundo estava dividido entre os *have* e os *have not*. Com esse posicionamento do governo brasileiro, verifica-se que as diretivas traçadas para a política da área externa confrontavam as políticas defendidas pela política externa norte-americana.

Com o relaxamento nas relações Leste-Oeste, os EUA aceleraram o diálogo com a República Popular da China e, com o aval norte-americano, o Estado chinês foi admitido<sup>231</sup> na ONU. Como consequência, Taiwan foi obrigado a abandonar aquela organização. Ressalte-se que o Brasil votou contra o ingresso da China na ONU.

No governo Médici houve o resgate do conceito de segurança econômica, que já fora empregado pelos governos Vargas e Kubitschek. Começaram as severas críticas sobre o

---

<sup>228</sup> Medida tomada por meio do Decreto-Lei n. 1098, de 25 de março de 1970.

<sup>229</sup> Conferência realizada, em fevereiro de 1970, pelo embaixador J. G. de Araújo Castro em Santa Barbara, Califórnia.

<sup>230</sup> *Idem.*

<sup>231</sup> A China foi admitida na ONU em 25 de outubro de 1971. A decisão foi tomada pela Assembléia Geral da ONU, e contrariou os interesses norte-americanos, pois os EUA advogavam pela presença de Taiwan e China na organização. Os EUA estabeleceram relações diplomáticas com a China em fevereiro de 1972.

posicionamento e protecionismo econômico dos Estados desenvolvidos; dessa maneira, o Brasil adotou uma posição que estava de acordo com os Estados do Terceiro Mundo. Essa posição pode ser observada no discurso<sup>232</sup> do ministro das Relações Exteriores Gibson Barboza, na ONU:

O conceito de segurança econômica coletiva complementar o sistema de segurança coletiva. Na prática, esse conceito, que o Brasil vem defendendo coerentemente desde 1953, postula, em primeiro lugar, o direito de todas as nações ao desenvolvimento econômico e social. Postula, também, o dever dos países economicamente mais desenvolvidos de contribuir para a eliminação, de acordo com calendários negociados, e de toda maneira antes do término da Segunda Década para o Desenvolvimento, dos obstáculos externos que as economias desenvolvidas opõem à aceleração do crescimento dos países em fase de desenvolvimento. (Corrêa, 1995:266).

Cabe fazer uma ressalva nas palavras do ministro Gibson, pois durante o governo Castello Branco não houve preocupação com a segurança econômica.

Ainda no governo Médici, o Brasil pleiteou<sup>233</sup> junto à ONU a reforma da Carta de São Francisco, visto que, com o fim dos impérios coloniais, novos Estados entraram no sistema internacional, além da distensão no confronto Leste-Oeste: *“os ideais de segurança coletiva, que inspiraram a Carta de São Francisco, precisam ser urgentemente revitalizados num sistema de normas mais operativas, que melhor encampem a realidade contemporânea, firmemente jungidas aos princípios simétricos de igualdade soberana e igualdade de oportunidades entre os Estados.”* (*ibidem*:284).

Por outro lado, observa-se que mesmo mantendo certa equidistância no conflito Leste-Oeste, o Brasil não vislumbrou que poderia ter angariado vantagens da *détente*, pois o regime militar continuava a seguir a doutrina de segurança nacional que preconizava o combate à ideologia comunista. Essa posição teve reflexos na área externa, como por exemplo, o voto contra a entrada da China na ONU. Entretanto, em relação à segurança econômica coletiva, a posição brasileira se coadunava com a doutrina de segurança nacional – o desenvolvimento de uma traria benesses à outra; verifica-se essa posição nas palavras de Gibson Barboza (*ibidem*:296-297):<sup>234</sup>

O Brasil tomou a iniciativa de reviver o conceito de segurança econômica coletiva. Divisamos nessa contrapartida econômica da segurança política a síntese de nossas aspirações por um mundo melhor, no qual o desenvolvimento, a expressão e o

---

<sup>232</sup> Discurso proferido na XXVI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 27 de setembro de 1971.

<sup>233</sup> Discurso proferido em 25 de setembro de 1972, na XXVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, pelo chanceler Gibson Barboza.

<sup>234</sup> Discurso proferido na XXVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 24 de setembro de 1973.

progresso social globais possam tornar-se outros tantos componentes básicos de nossa noção de paz e segurança. [...] Essa definição em termos de doutrina e potencialidades práticas, requer, ainda detido esforço de depuração, análise e avaliação crítica. Uma possibilidade a ser explorada é a de que, partindo da inter-relação existente entre a segurança política e a segurança econômica, se estudem meios e maneiras de atribuir à organização a faculdade de empreender operações de paz econômica, para a prevenção ou solução de situações críticas economic peace-making and economic peace-keeping.

Com as palavras de Gibson Barboza ficou subentendido que a área econômica fazia parte da área da segurança, cujo teor, também, constava da doutrina da ESG. Os conceitos emitidos pelo chanceler revelaram-se pertinentes, entretanto não se adequava ao momento político das relações internacionais.

A questão da economia internacional ganhou proeminência no governo Médici e passou a ser mais relevante em relação à área da segurança internacional, pois, segundo o ministro Gibson Barboza (1970:66), o sistema econômico internacional deveria sofrer mudanças estruturais: *“Enfrentamos, assim dois tipos de problemas: o primeiro diz respeito a situações casuísticas, adversas da nossa economia; o segundo decorre de uma situação estrutural que somente poderá ser modificada por meio de reformulação do sistema econômico internacional.”* O chanceler entendia que o nó górdio do desenvolvimento estava na área da economia e que esta, por sua vez, estava atrelada ao sistema econômico mundial, que era comandado pelos Estados de economia desenvolvida.

Assim, a política externa durante o governo Médici não sofreu alterações expressivas em relação ao governo de Costa e Silva. A guinada ocorreu no governo Geisel (1974-1979).

Geisel assumiu o governo quando o sistema econômico mundial vivia os problemas da primeira crise do petróleo (outubro de 1973), fator determinante nos novos rumos da política externa. O Brasil buscou um novo norte para garantir suprimento de petróleo de que tanto dependia para o crescimento econômico. A ênfase seria na busca de novos fornecedores. Observa-se, ainda, que a necessidade da continuidade do desenvolvimento nacional era fundamental, pois ele tinha dado certa “legitimidade” ao regime militar, tinha reflexos na área da segurança e, além do mais, Geisel dependia do crescimento econômico para dar suporte político à sua “abertura do regime”. A política externa, denominada pragmatismo responsável, seria o resgate da PEI.

Esse novo posicionamento pode-se verificar no pensamento de Geisel (1998:336): *“Achava que a nossa política externa tinha que ser realista, e tanto quanto possível,*

*independente. Andávamos demasiadamente a reboque dos Estados Unidos. Sei que a política americana nos levava a isso. Mas tínhamos que ter um pouco mais de soberania, um pouco mais de independência, e não sermos subservientes em relação aos Estados Unidos.”* Interessante a observação que a CIA<sup>235</sup>, em seu documento *The out-look for Brazil*, de 7 de novembro de 1975, fez sobre a política externa brasileira:

Within the framework of still strong traditional ties, there are increasing divergences between Brazil and the US, particularly on economic issues. Although there is a large degree of exaggeration in the idea that Brazil has followed the US lead since 1964, Foreign Minister Silveira (who advocated an “independent foreign policy” in the early 1960s) has repeatedly insisted that Brazil’s is not subject to “automatic alignments”. Pragmatic, non-ideological initiatives to expand Brazil’s international options have met with little effective resistance in Brazil, even from conservatives elements suspicious of relations with Communist countries. (1975:10).

Também, se verifica o resgate da PEI, no discurso<sup>236</sup> de Geisel (1975:37-38), em relação à política externa quando lançou a política do pragmatismo responsável:

Impulsionaremos a ação diplomática, alerta sempre para a detecção de novas oportunidades e a serviço, em particular, dos interesses de nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia, mais atualizada, de que não dispomos ainda, fazendo para tanto, com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e os realinhamentos indispensáveis.

Essas palavras relembram as de Jânio Quadros na entrevista à *Foreign Affairs* e confirmam a necessidade do realinhamento para a garantia do suprimento de petróleo e a busca da tecnologia nuclear. De acordo com o embaixador Seixas Corrêa: “*Mediante o ‘pragmatismo responsável’, a diplomacia brasileira procurava desvencilhar-se de encargos ideológicos ou alinhamentos que inibissem o país de buscar alianças e as relações convenientes que seus interesses unilaterais de natureza política ou econômica demandassem*”. (Corrêa, 1995:299). Assim sendo, essa nova política externa adotada ia de encontro à doutrina de segurança nacional que fora formulada pela ESG, principalmente em relação ao abandono da ideologia. A nova diretiva confrontava com os militares da linha dura, que ainda tinham a questão ideológica como a base da segurança nacional.

Seguindo as novas diretivas, em 1974 o governo brasileiro estabeleceu relações diplomáticas com Estados produtores<sup>237</sup> de petróleo – Qatar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos,

---

<sup>235</sup> Fonte: <http://www.foia.cia.gov/search.asp?pageNumber=1&freqReqRecordWords>. Acesso em 27 de junho de 2007.

<sup>236</sup> Discurso na primeira reunião ministerial, em 19 de março de 1974.

Kwait e Sultanato de Omã. Em relação ao continente africano, o Brasil reconheceu a independência da República de Guiné-Bissau e, em 16 de setembro, reconheceu a República Popular da China, fato que causou desconforto entre os militares da linha dura.

Em 1975, o ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, assinou o acordo nuclear entre Brasil e a República Federal da Alemanha, para utilização da tecnologia nuclear para fins pacíficos. Esse programa nuclear acabou fracassando; entretanto, foi uma quebra de paradigma, pois contrariava a política externa norte-americana em relação à não-proliferação nuclear. Observa-se que os EUA estavam acompanhando a política brasileira em relação à questão nuclear, como pode ser observado no documento da CIA, *The out-look for Brazil* de 1975:

Brazil regards US pressures to sign the Nuclear Nonproliferation Treaty as an unacceptable infringement of its sovereign rights and a means of fixing global power relationships in their present form. Brazilian intransigence on this question stems not only from its apprehension over Argentina's lead in nuclear technology but, more fundamentally, from its self-image as an emerging world power. Brazil will not accept any blanket treaty restrictions against peaceful nuclear explosions. It views the proliferation of ever more sophisticated weapons among super powers as the basic problem in achieving disarmament. (1975:10).

Outro fato relevante: o Brasil foi o primeiro Estado a reconhecer oficialmente a independência de Angola, em 11 de novembro de 1975, sob o governo socialista de Agostinho Neto. Reconheceu, ainda, em 31 de dezembro de 1975, a independência e encetou relações diplomáticas com Moçambique, sob o governo de Samora Machel. Ainda em relação à África, o governo Geisel votou na ONU, em 15 de novembro de 1975, a favor da condenação do *apartheid* praticado pelo governo da África do Sul. O Brasil assim se aproximava, a passos largos, do continente africano.

Durante a visita, ao Brasil, do secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger, em fevereiro de 1976, foi assinado, no dia 21, o memorando de entendimento entre Brasil e EUA para consultas mútuas. Conforme o embaixador Seixas Corrêa (1995:321): “[...] assinalou uma inovadora etapa das relações do Brasil com os EUA, ao conferir-lhes pela primeira vez características nominalmente eqüitativas.” Essa mudança somente foi possível pelo

---

<sup>237</sup> Essa aproximação com os Estados produtores de petróleo levou o Brasil a votar, em 10 de novembro de 1975, a favor da Resolução apresentada pelos Estados árabes, que considerava o sionismo como uma forma de racismo. Os EUA criticaram a decisão do governo brasileiro.

arrefecimento do confronto Leste-Oeste e a nova relação existente entre a China e os EUA; paulatinamente, uma nova ordem mundial surgia no horizonte.

Com a posse de Jimmy Carter na presidência dos EUA (1977-1981), as relações cordiais que existiam entre os governos dos dois Estados deixaram de existir. O governo Carter “deixou de lado” as questões da geoestratégia norte-americana e direcionou sua política governamental para as questões dos direitos humanos e a não-proliferação nuclear. Foi nesse contexto que o governo Geisel realizou um dos feitos mais relevantes da política externa brasileira, dentro do contexto da Guerra Fria e da segurança nacional. Esse feito foi a denúncia do Tratado de Assistência-Militar com os EUA, que vigorava desde 1952 e que era considerado um tabu na área militar. Foi uma resposta brasileira às críticas norte-americanas em relação aos direitos humanos no Brasil, que o governo Geisel considerou como uma ingerência norte-americana nos assuntos internos do Estado. A partir desta denúncia, o Brasil passou a adquirir material bélico de outros Estados, entre os quais, Reino Unido, França, Itália e República Federal da Alemanha.

Com o modelo econômico de substituição das importações, o Brasil desenvolveu e diversificou seu parque industrial, passou a produzir produtos manufaturados e, depois da segunda metade da década dos anos de 1960, incrementou a indústria de armamento. A política de desenvolvimento da indústria militar estava de acordo com a doutrina de segurança nacional. O Brasil, a partir da década dos anos de 1970, passou a exportar material bélico.

Ainda em relação ao desenvolvimento econômico, o governo Geisel lançou<sup>238</sup> o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico. Foi nesse contexto que o governo implantou, em 12 de dezembro de 1974, as diretrizes gerais para a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM). As diretrizes para essa política estavam fundamentadas nas conclusões do relatório do grupo interministerial<sup>239</sup> que estudou e analisou o assunto. Uma das conclusões do relatório, segundo<sup>240</sup> o embaixador Lampreia:

Apontava que a exportação de material militar atende aos instrumentos da política externa e pode ser instrumento válido de afirmação e defesa da soberania nacional. O aproveitamento das oportunidades criadas no mercado exterior, ao possibilitar a

---

<sup>238</sup> O Plano foi lançado em 10 de setembro de 1974 e optava pelo desenvolvimento econômico por meio de capitais externos provenientes dos petrodólares.

<sup>239</sup> Formado pelos representantes dos Ministérios da Aeronáutica, Exército, Marinha, Relações Exteriores, da Fazenda, Indústria e Comércio, e da Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

<sup>240</sup> Exposição do ministro das Relações Exteriores, embaixador Luiz Felipe Lampreia, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 22 de novembro de 1995.

ampliação quantitativa e qualitativa da escala da produção interna, é fator de aumento da autonomia de abastecimento das Forças Armadas brasileiras e, conseqüentemente, de maior independência do país em relação aos fornecedores habituais de equipamento militar.

Essa política era a realização do ideal de Góes Monteiro e da doutrina de segurança nacional, formulada pela ESG: o desenvolvimento nacional favoreceu o progresso da indústria militar e implicou menor vulnerabilidade da área da segurança nacional e “independência” em relação aos outros Estados fornecedores de material bélico. Conforme Cervo (2002:405-406):

A PNEMEM, o acordo nuclear Brasil-Alemanha, a denúncia do Acordo-Militar com os EUA e o desenvolvimento de um programa nuclear paralelo, foram os quatro momentos decisivos para a nacionalização definitiva da segurança. [...]. O Brasil criou condições para tornar-se praticamente autônomo no suprimento de meios convencionais e até mesmo de alta tecnologia de segurança, expandindo uma indústria bélica nacional em grande escala, destinada até mesmo a competir no mercado internacional de armamentos.

Já no final do governo Geisel, o chanceler Azeredo da Silveira, em palestra na ESG, sintetizou o que foi a política externa do governo Geisel:

[...] vai-se configurando, dessa forma, o reconhecimento internacional de que o Brasil é um país que se transforma e busca novas formas de convivência; de que o Brasil procura, sem radicalismo, aperfeiçoar seu sistema político; e, finalmente, que somos um país em desenvolvimento que quer, efetivamente, libertar-se do subdesenvolvimento e que, para tanto, mobilizou seus melhores recursos materiais e espirituais.<sup>241</sup>

As palavras da de Azeredo da Silveira refletem a abertura política e a confirmação do afastamento em relação ao conflito da Guerra Fria; por outro lado, mostravam que a busca do desenvolvimento continuava a ser o foco da política brasileira. Verifica-se, ainda, que o governo buscou a afirmação de sua política externa fundamentada no multilateralismo e em novos parceiros comerciais, busca que tinham se iniciado no governo Costa e Silva.

Com a posse de João Figueiredo na presidência da República, assumiu o ministério das Relações Exteriores o embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro. O início do governo se deparou com a segunda crise<sup>242</sup> do petróleo. No horizonte pairavam nuvens sombrias sobre a economia mundial, com forte reflexo na nacional. O governo Figueiredo deu continuidade à política externa do governo Geisel, com prioridade para as relações com os Estados da América do Sul.

---

<sup>241</sup> Palestra proferida aos estagiários da ESG, em 20 de setembro de 1978.

<sup>242</sup> A causa da segunda crise do petróleo foi a queda do xá Reza Pahlevi, do Irã, em janeiro de 1979, e a subida ao poder do aiatolá Khomeini.

O nó górdio nas relações entre os Estados da Bacia do Prata e do rio Paraná era referente à utilização dos recursos hídricos para fins energéticos. Era um problema que originava conflitos e atingia a área de segurança dos Estados envolvidos. Entretanto, na década dos anos de 1970 houve negociações entre Argentina, Brasil e Paraguai e, finalmente, chegaram a um termo com a assinatura, em 19 de outubro de 1979, do Acordo Tripartite sobre o aproveitamento hidrelétrico de Itaipu e Corpus. Com a assinatura do acordo, as relações entre Argentina e Brasil entraram em uma nova fase de entendimentos e cooperação, inclusive na área nuclear; tanto que o presidente João Figueiredo visitou a Argentina em maio de 1980, onde firmou, em 17 de maio de 1980, o Acordo de Cooperação para o desenvolvimento e a aplicação para fins pacíficos da energia nuclear. Para Russell e Tokatlian (2003:43): “*para esa época, Brasil ya había dejado de ser la hipótesis de conflicto prioritaria para el pensamiento estratégico militar argentino.*”

A invasão do Afeganistão pela URSS, em dezembro de 1979, e a eleição de Ronald Reagan à presidência dos EUA (1981-1989) foram dois fatos relevantes que interromperam a *détente* entre as duas potências; com seu declínio, a Guerra Fria ganhou um novo ímpeto. Verifica-se que o Brasil mudara, pois não endossou as sanções propostas na ONU pelos EUA contra as ações da URSS (Garcia, 2005:219). É significativo observar que, mesmo com a retomada da Guerra Fria, o Brasil posicionou-se ao lado dos Estados do Terceiro Mundo, tomando uma posição clara nas discussões Norte-Sul, principalmente em relação à atitude protecionista por parte dos Estados desenvolvidos do Norte. Observa-se essa posição no discurso<sup>243</sup> do chanceler Saraiva Guerreiro (Corrêa, 1995:376):

[...] a crise atual torna ainda mais necessária a coesão das nações da América Latina, África e Ásia, no esforço comum pela revisão dos padrões de seu relacionamento com o Norte. A crise não deixa, entretanto, de colocar diante de nos renovados desafios e obstáculos. Nossa unidade deve ser a cada momento reafirmada e revigorada, ainda mais quando o esforço – em si legítimo – da valorização de recursos escassos e não-renováveis provoca repercussão de proporções por vezes dramáticas sobre outros países em desenvolvimento.

Ainda sobre o fim da *détente* entre as duas superpotências, que teve reflexos na área de segurança, verifica-se que o Brasil e os EUA tiveram divergências em relação ao Atlântico Sul. A política externa norte-americana passou a considerar que o Atlântico Sul representava um papel relevante nas questões político-estratégicas, haja vista a rota dos petroleiros que se

---

<sup>243</sup> Discurso proferido na XXXV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 22 de setembro de 1980.

dirigiam à América do Norte, enquanto o Brasil considerava que o Atlântico Sul desempenhava um forte papel na ligação comercial com a África Ocidental. Os EUA desejavam a criação de uma organização militar nos moldes da OTAN, como foi solicitado ao governo brasileiro pelo vice-presidente George Bush, durante sua visita ao Brasil, em 1981; a proposta norte-americana para criação de um sistema de segurança coletiva não foi aceita (Vizentini, 1998:284). Em 1982, com o resultado da guerra das Malvinas e com a falência<sup>244</sup> do TIAR, já que os EUA apoiaram o Reino Unido, o Brasil iniciou o processo da “desmilitarização” do Atlântico Sul, que seria alcançado no governo de José Sarney.

Em janeiro de 1982, houve uma abertura da política exterior em relação a Cuba, com o envio de uma missão de empresários brasileiros àquele Estado. Esse fato denota o fim da visão ideológica que era preconizada pela doutrina de segurança nacional formulada pela ESG, pois Cuba sempre foi considerada pelos governos militares do pós-1964 como o maior perigo para a segurança do Estado brasileiro. Esse acontecimento se torna relevante devido ao acirramento das relações entre URSS e EUA.

Na guerra das Malvinas, que durou menos de três meses, em 1982, o Brasil se manteve neutro<sup>245</sup>, devido ao emprego de força militar pelo governo argentino; entretanto, reconheceu o direito de soberania Argentina sobre o arquipélago. Esse tácito apoio diplomático fez com que todas as desconfianças existentes entre os dois Estados fossem sepultadas, e a relação entre eles passou ao estágio de cooperação. Os EUA, por sua vez, se solidarizaram e apoiaram o Reino Unido no conflito. Esse fato ofuscou a visita que o presidente Figueiredo realizou em maio de 1982, aos EUA. A política dos EUA, apoiando o Reino Unido, mostrou de vez que os interesses estratégicos dos EUA estavam focalizados no Norte do Atlântico. A posição norte-americana demonstrou, também, a fragilidade do TIAR, que, ao que parecia, apenas seria empregado quando de interesse da política externa dos EUA.

La avançada a crise econômica brasileira, quando o presidente Figueiredo compareceu à abertura da XXXVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, onde proferiu o discurso de abertura. Em suas palavras, Figueiredo relatou as apreensões do governo brasileiro frente aos conflitos armados no Oriente Médio, à guerra Irã-Iraque, aos problemas raciais da África

---

<sup>244</sup> Há controvérsias, pois a Argentina foi considerada o Estado agressor e não o agredido, ação que contraria as orientações da ONU.

<sup>245</sup> Todavia, segundo Vizentini (1998:273) o Brasil vendeu, secretamente, aviões para o governo argentino, a fim de serem empregados no conflito.

Austral, e reconheceu os direitos soberanos da Argentina sobre as Malvinas. Figueiredo, ainda, conclamou a comunidade internacional para que agisse nos seguintes problemas: solução, por via de negociações, das tensões e disputas entre o Leste e o Oeste e, também, nas existentes em áreas do Terceiro Mundo; valorização do diálogo e fortalecimento das instituições internacionais; efetiva retomada do diálogo Norte-Sul e ação concreta sobre as questões econômicas que ameaçava a comunidade internacional (Corrêa, 1995:407-408). Verifica-se que o governo Figueiredo estava mais preocupado com os problemas econômicos que afligiam o sistema internacional e que tinham fortes reflexos na economia nacional e, assim, diretamente prejudicavam o projeto de desenvolvimento, como fora preconizado na doutrina de segurança nacional. O problema da segurança nacional, fundamentada no conflito Leste-Oeste, ficou, para o governo brasileiro, em segundo plano.

Com Figueiredo encerrou-se o ciclo de presidentes militares. Durante o período do autoritarismo (1964-1985), verifica-se que a área da política externa sofreu mudanças substanciais. Primeiramente, o governo Castello Branco defendeu a segurança coletiva para o hemisfério sob a liderança norte-americana, e alinou-se à política externa norte-americana nas questões do conflito Leste-Oeste. No governo Costa e Silva, houve o abandono da política sobre a segurança coletiva para o hemisfério e a defesa do Estado quanto a buscar o desenvolvimento da energia nuclear, ao mesmo tempo em que se preconizava o desarmamento das grandes potências e a resolução dos conflitos por vias diplomáticas.

Observou-se, também, que a maior mudança do rumo das relações exteriores aconteceu no governo Geisel, quando houve um distanciamento em relação aos EUA, pois houve a denúncia do Tratado Militar, uma aproximação com os Estados do Oriente Médio para suprimento de petróleo; e o reconhecimento dos Estados de Angola e Moçambique, então sob regimes socialistas. Assim, as relações com os EUA durante o governo Carter passaram a ser tensas e conflituosas. Ao mesmo tempo, o Brasil passou a valorizar e dar mais ênfase às instituições e aos organismos internacionais para a defesa dos interesses políticos e econômicos brasileiros e os dos Estados do Terceiro Mundo.

Essa nova posição brasileira, multilateralista, confrontava a doutrina de segurança nacional que fora formulada pela ESG. Entretanto, com as graves crises econômicas advindas das crises do petróleo e dos problemas econômicos mundiais, o Brasil, apesar de ser governado

por um regime militar autoritário, não tinha outra escolha para buscar uma nova legitimidade internacional e, assim, defender os interesses do Estado.

### **5.3 - Área Militar: do poder total das Forças Armadas à *détente***

No período de 1964-1985, as diretivas do estamento militar algumas vezes entraram em conflito com os generais presidentes que governaram o Brasil. As decisões governamentais e políticas, como, por exemplo, as que definiam os futuros presidentes e as estratégias para o desenvolvimento do Estado, estavam centradas no presidente, no Conselho de Segurança Nacional, e no Alto Comando das Forças Armadas; as questões de segurança interna, por sua vez, a cargo do SNI, comandado por um general.

Observa-se, ainda, que desde os primeiros momentos do regime autoritário não houve coesão na cúpula militar, que havia apoiado a queda de João Goulart, sobre os rumos do novo regime, principalmente em relação à área econômica, à da política externa e à da política interna.

O general Costa e Silva, logo após o movimento de março, se auto-proclamou ministro da Guerra e, devido à área política que apoiou o movimento militar, ‘aceitou’ a escolha de Castello Branco. Segundo Geisel:

Costa e Silva era mais radical, enquanto Castello era mais moderado. Castello achava que a tarefa governamental era resolver os problemas negativos deixados por Jango e fazer o país entrar na normalidade. Essa divergência, no meu modo de ver, teve influência muito grande depois, ao longo do governo Castello. (D’Araújo, 1998:167).

Apesar das duas correntes militares - os oficiais da linha dura e os da linha branda - uma causa era comum a ambas: o inimigo do Estado era o movimento comunista internacional e suas ramificações no Brasil.

Como já vimos ao longo deste trabalho, o estamento militar, desde o início do período republicano, exerceu enorme influência sobre a área política. No período Vargas, os militares tutelaram o governo, sob a liderança de Góes Monteiro; quando deixaram a tutela à ditadura, Vargas caiu. Por outro lado, nessa época os militares, apesar da Missão Francesa, não tinham se profissionalizado, e não estavam prontos para uma campanha de guerra moderna. Foi durante a campanha da FEB, no teatro de operações da Itália, que se percebeu a falta de profissionalização do EB. Castello Branco participou da guerra e quando retornou ao Brasil sua maior preocupação em relação à área militar era a profissionalização, como se observa em suas

palavras<sup>246</sup>: “o Exército tem a sua organização quase desmantelada para organizar uma reduzida força expedicionária. É que não estava em condições de fazer uma correta mobilização de meios.” (Santos, 1968:276). Nada mais que a não-profissionalização e a falta de uma política de segurança do Estado, abarcando a área da defesa. Podemos concluir que apesar dos discursos formulados, das políticas implantadas, do idealismo e das boas intenções, o Estado era vulnerável, pois não tinha uma política de segurança.

Ainda sobre o mesmo tema, Castello Branco disse<sup>247</sup>:

As instituições militares nunca tiveram plenitude de organização. Jamais se levou o cabo qualquer reforma militar, ora por capacidade de execução, ora pelo enfraquecimento advindo das atividades periódicas do espírito miliciano que solapa a persistência no objetivo profissional e tira a continuidade do esforço organizador e de execução. (Santos, 1968:273)

O espírito miliciano é nada mais que o envolvimento do estamento militar na área da política para ser ou não garante do governo; pois na época dessa conferência, o Clube Militar, como já visto, exercia grande pressão sobre as questões políticas e o documento chamado o Memorial dos Coronéis, ainda estava sendo discutido entre a oficialidade. Castello Branco também criticou os militares que se envolvem diretamente na política<sup>248</sup>: “a partir de 1930, civis e militares propõem que o Exército passe a fomentar a agricultura e a indústria. Há alvoroço em alguns espíritos de homens de farda, daqueles que acham o trabalho profissional um pesado e inútil fardo.” (*ibidem*:276).

Com esse pensamento desde o pós-guerra, Castello Branco, durante seu governo, envidaria todos os esforços para coibir que o estamento militar continuasse a exercer influência e pressão sobre o governo, para tal empreitada patrocinou um conjunto de leis que atingiram a área militar.

Já empossado como presidente, Castello Branco (1965:63) em discurso<sup>249</sup> para oficiais do EB disse:

Porque o Exército não é um partido político para apresentar solidariedade ao governo ou a quem quer que seja. Quem tem o direito de apresentar solidariedade tem o direito de apresentar, também, a desaprovação. O governo espera esse apoio? Não. O Exército Nacional não é uma associação para manifestar, aqui, ali e acolá, o seu apoio a este ou

---

<sup>246</sup> Conferência na ECEME, em 19 de setembro de 1955. Tema: Os meios militares na recuperação moral do país.

<sup>247</sup> *Idem*.

<sup>248</sup> *Idem*.

<sup>249</sup> Discurso proferido na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, na Vila Militar, em 4 de julho de 1964.

àquele elemento, porque também terá o direito de desapoiar. Acho que a vossa posição será aquela que ides encontrar no dever militar.

Com essas palavras, Castello Branco desaprovou a influência militar na área da política. Entretanto, ele e os demais oficiais que planejaram a queda do governo de João Goulart, desde a sua posse no cargo de presidente, agiram militarmente na área política. A ação militar foi respaldada, segundo os líderes do movimento, em nome da segurança nacional, pois o Estado estava ameaçado pelo movimento comunista internacional e movimentos de esquerda nacionais. O que nos leva às palavras do mestre Schmitt: “Soberano é quem decide sobre a exceção” (1985:5, tradução minha); ainda, “Ele decide se há uma emergência extrema e o que deve ser feito para eliminá-la” (1985:7, *idem*). Essas palavras reforçam que o estamento militar detinha a hegemonia sobre o Estado.

Por outro lado, Castello (1965:231) também criticou os políticos que buscavam apoio da cúpula militar para atingirem seus propósitos pessoais ou partidários:

[...] mas quem as faz são os que sempre se amoitaram em meios militares. Felizmente nunca sondaram os portões da organização do Exército que chefie. Mas identifico a todos. E são, muitos deles, os mesmos que, desde 1930, como vivandeiras alvoroçadas, vêm aos bivaques bolir com os granadeiros e provocar extravagâncias do Poder Militar.

Como Távora, Castello Branco tinha o projeto de instituir o Ministério da Defesa em seu governo<sup>250</sup>, para uma maior profissionalização das Forças Armadas, contudo não foi prioritário. Logo no começo do governo, entre dezembro de 1964 e janeiro de 1965, Castello Branco enfrentou uma crise na área militar, conhecida como a questão da aviação embarcada. No pensamento estratégico da MB, a Força deveria contar com uma aviação de asa fixa para operar no porta-aviões Minas Gerais; a FAB, por outro lado, não desejava perder sua exclusividade em operar aeronaves com asa fixa. A solução dada pelo governo militar foi para que a MB operasse apenas com helicópteros no porta-aviões, enquanto a FAB continuaria a operar com os aviões de asa fixa, mesmo embarcados. Como resultado, os ministros militares das duas Forças Singulares se demitiram do cargo. Observa-se nessa crise que continuava a não haver uma política de defesa comum entre as Forças Armadas. Cada Força tinha sua política própria para a defesa do Estado, e conseqüentemente, cada uma suas estratégias; com esse procedimento, a área da segurança nacional continuava fragilizada. Essa mesma questão, da aviação embarcada,

---

<sup>250</sup> Roberto Campos em seu livro *Lanterna na popa*; cap. XII, pg. 701, explica as razões econômicas e a simpatia de Castello Branco para a criação do Ministério da Defesa.

voltaria no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando a MB conseguiu ter sua aviação de aeronaves de asa fixa.

O discurso nem sempre se concretiza na prática, pois, como já vimos, devido aos resultados das eleições de 1965, oficiais mais exaltados da Vila Militar e na unidade militar de Campinho (RJ), iniciaram um movimento conspiratório contra o governo. O ministro da Guerra, general Costa e Silva compareceu à Vila Militar e contornou a situação.<sup>251</sup> A crise foi contornada, porém a linha dura passou a ter ascendência sobre o governo. Essa crise fez com que os objetivos políticos da oficialidade pertencente à linha dura e à branda se tornassem díspares. Todavia, uma posição era comum entre as duas correntes: a maior ameaça ao Estado vinha dos movimentos da esquerda.

Em prol da profissionalização e com a finalidade de aumentar a rotatividade e diminuir a liderança dos oficiais-generais das três Forças Singulares, tanto na área militar como na esfera política, o governo regulamentou a lei que especificava o limite de anos que um oficial-general poderia permanecer na ativa; em decorrência, o período máximo passou para 12 anos. Segundo Skidmore (1998:105): “*o presidente queria reduzir a oportunidade de oficiais mais antigos aumentassem o círculo de suas dedicações pessoais que pudessem ser mobilizados para fins políticos.*” Outra medida importante tomada por Castello Branco foi a limitação de no máximo dois anos para que um militar exercesse um cargo fora da atividade militar. Assim sendo, essas medidas tomadas pelo governo diminuiriam a “politização” das Forças Armadas buscando redirecioná-las para a profissionalização.

Ainda em relação à segurança interna, o governo Castello Branco editou, em 13 de março de 1967, o Decreto-Lei nº 317, no qual estipulava que as polícias militares eram consideradas como forças auxiliares do EB. Ademais, poderiam ser convocadas pelo governo federal no caso de guerra externa ou para reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua erupção. Elas passariam à subordinação aos comandos das Regiões Militares do EB. Dessa maneira, no qual o regime autoritário militarizava as polícias estaduais. Foi um grande equívoco do regime militar, pois com essa medida a segurança pública dos estados da Federação ficou prejudicada, com diferentes órgãos administrativos e de comando ao combate ao crime. Os reflexos dessa política atingem, ainda na atualidade, a segurança pública dos estados brasileiros.

---

<sup>251</sup> Entrevista com o ex-ministro Jarbas Passarinho, em 26 de outubro, em Brasília, DF.

Antes de deixar a presidência da República, Castello Branco promulgou o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, quando o Ministério da Guerra passou a ser denominado Ministério do Exército.

Com o governo Costa e Silva, houve o recrudescimento do regime militar em relação às áreas da política e da segurança nacional. Em relação à área da segurança nacional, a área militar não tomou providências contra os movimentos da ultra-direita, patrocinados por empresários, que surgiram para combater os movimentos da esquerda. Em São Paulo surgiram o Comando de Caça aos Comunistas (CCC) e a Frente Anticomunista. O CCC invadiu teatros, livrarias, praticando atos de violência e agressão. Sobre esses movimentos afirmou Gorender (1999:165): “[...] já no primeiro semestre de 1968, a extrema direita estava decidida a recorrer um plano ‘diabólico e hediondo’ – nas palavras insuspeitas do brigadeiro Eduardo Gomes – a fim de reprimir os resquícios liberais remanescentes.”<sup>252</sup>

Como já visto anteriormente, em 1969 foi criada a Oban, em São Paulo, cujo objetivo era dar combate aos movimentos da esquerda. Ressalta-se que a instituição da Oban foi o princípio da quebra da hierarquia e da disciplina militar nas Forças Armadas. Integrantes das três Forças Singulares, em conjunto com policiais civis, militares e do corpo de bombeiros passaram a executar ações que não condiziam com o profissionalismo e missão das Forças Armadas.

O governo Costa e Silva também traçou políticas para as polícias militares estaduais. Revogou o Decreto-Lei nº 317, editado pelo governo anterior, e editou em seu lugar o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, sobre o mesmo tema, apenas com o agravante de militarizar mais ainda as polícias estaduais. O Ministério do Exército passou a exercer o controle e a coordenação das polícias militares por meio do Estado-Maior do Exército, em todo território nacional, foi criada a Inspeção-Geral das Polícias Militares, órgão do Estado-Maior do Exército, cujo Inspetor-Geral seria um oficial-general da ativa. Dessa maneira a militarização, das polícias militares atingiu seu ápice e poderiam ser empregadas pelo EB na segurança interna e dar combate aos movimentos contrários ao regime militar. Ademais, essa política continuada de militarização das polícias militares estava respaldada pela Doutrina de Segurança Nacional.

---

<sup>252</sup> Essas palavras do brigadeiro Eduardo Gomes constam da carta enviada ao presidente Geisel, em 1978, solicitando anistia ao capitão da FAB Sérgio Miranda de Carvalho. O capitão Sérgio havia sido punido disciplinarmente porque não aceitou participar de um ato terrorista da direita, que teria sido sugerido por superior seu.

Ainda em nome da segurança nacional, o SNI, a partir do governo Médici, passou a ter forte influência em todas as áreas governamentais, quer federal, estadual ou municipal. Em 1973, com a abertura da Escola Nacional de Informações, o SNI angariou o monopólio das informações e contra-informações do governo. Os agentes civis e militares estavam infiltrados nos ministérios, empresas estatais, universidades, Congresso Nacional e tribunais. O SNI, por exemplo, tinha o poder de veto na escolha do pessoal que iria exercer funções nos órgãos administrativos do Estado. O mais grave foi que o SNI passou a atuar como um órgão completamente independente, com um poder paralelo e, além do mais, um órgão militarizado. Stepan (1988:25) expressou bem o papel do SNI no regime militar: *“We can conclude therefore that the Brazilian SNI had an extraordinary degree of legally sanctioned prerogatives and bureaucratic autonomy found neither in other democracies nor in the other bureaucratic-authoritarian regimes.”*

Em relação aos serviços de informações, ressalta-se que, além do SNI, havia em cada uma das três Armas um serviço de informações. Nos Estados-Maiores, havia uma subchefia de informações, para traçar estratégias em caso de uma eventual guerra. Havia também, nas Forças Armadas, um órgão de informações para atividades internas. A MB contava, desde a década dos anos de 1940, com o Centro de Informações da Marinha (CENIMAR), ligado diretamente ao ministro. Em 1967, no governo Costa e Silva, o EB foi autorizado a criar o seu serviço de informações, o Centro de Informações do Exército (CIE), ligado funcionalmente ao ministro do Exército. Interessante observar que no governo Castello Branco já havia sido proposto pelo EB a criação do CIE; entretanto, o presidente e o chefe da Casa Militar, Ernesto Geisel, vetaram a proposição. Nas palavras de Geisel:

A criação do CEI, ligado ao ministro, à semelhança do que existia na Marinha com o CENIMAR e na aeronáutica com o CISA, era uma maneira de subtrair as ações das diferentes Forças Armadas ao controle da Presidência da República, enquanto nós achávamos que a operação tinha que ser controlada pela presidência, tendo como órgão informativo e de acompanhamento dessas questões o SNI. (D’Araújo, 1998:227)

Por outro lado, Geisel e Castello Branco tinham conhecimento de que o SNI era um órgão de informações militarizado e que tinha “total liberdade de ação”, quer em suas operações, quer no orçamento, de acordo com o diploma legal de sua criação.

Em 1970, durante o governo Médici, a FAB reestruturou seu serviço de informações, nos moldes do CENIMAR e do CIE, passando a denominar-se CISA. Os três serviços, além da

“busca de informações” e “contra-informações”, atuaram, também, em operações contra-revolucionárias (Rodrigues, 2001:109-110), operando em sintonia com o SNI.

Ainda em 1970, como já visto anteriormente, foram criados os DOI/CODI, que ficaram subordinados aos comandantes de cada região militar, sempre um oficial-general do EB. Os DOI, órgão responsável pela área de operações contra-revolucionárias, tinham pessoal das três Armas, das polícias militar e civil, do Deops e do Corpo de Bombeiros. As operações, sempre secretas, passaram a realizar atividades ilegais e clandestinas para dar combate aos movimentos de esquerda armados, e também a movimentos ideológicos de esquerda. Ainda de acordo com Stepan (1988:27), o EB tinha supremacia sobre a MB e a FAB, no combate aos movimentos contra-revolucionários:

The formula in essence gave the Army authority over the Navy and the Air Force in regard to internal-security matters. In one respect it was a step toward overcoming the growing anarchy within the Brazilian Military. The Minister of the Army, Orlando Geisel, attempted to reinstate military order by acting as the facto Minister of Defense. However, the new system produced its own contradictions.

Observa-se que, para a área da segurança interna, havia uma política e estratégias definidas que congregavam as três Armas. Acrescenta-se que esse aparato estatal criado para combater a esquerda, quer em movimentos armados ou não, iria resultar na quebra da hierarquia e da disciplina militares. Ele passou a operar independentemente e foi ganhando campo de atuação. Com o passar do tempo, os ministros militares e a Presidência passaram a conhecer os fatos depois de ocorridos, como por exemplo, o caso Herzog, que aconteceu no DOI/CODI de São Paulo.

Assim sendo, observa-se que, apesar de haver uma doutrina de segurança nacional formulada pela ESG, para a defesa externa não havia uma política de segurança nacional definida para as Forças Armadas. Todavia, no campo da segurança interna havia uma política definida e as operações para debelar os movimentos de esquerda estavam sob os comandos do EB e do SNI. Desta forma, o poder político, que estava nas mãos da cúpula militar, com o passar do tempo foi perdendo o controle sobre aqueles órgãos criados pelo próprio regime militar. Esse fato pode ser verificado no governo de João Figueiredo, quando do atentado ao Riocentro, já em plena abertura política do regime militar.

Essa divisão de comando no combate às ameaças ao Estado influenciaria os caminhos da volta ao regime democrático. De acordo com Soares (1998:149):

No final do governo Médici, estava sinalizado que a capacidade de gerenciamento, por parte dos militares enquanto governo e também enquanto instituição, dos setores mais diretamente ligados à repressão havia se esgotado. Para os militares enquanto instituição, a disciplina e a hierarquia estavam comprometidas devido aos mecanismos paralelos de poder estabelecidos pelo sistema de repressão. A preocupação central era de que a instituição se descaracterizasse.

Verifica-se, assim, que a preocupação de Castello Branco quanto à profissionalização do EB fazia sentido. O EB corria o perigo de se perpetuar como uma milícia do Estado, no regime de exceção.

No final do período Médici, os movimentos contrários ao regime militar, armados ou não, tinham sido eliminados, restando apenas um pequeno foco guerrilheiro em Araguaia, que foi completamente extinto no início do governo Geisel.

Cabe ressaltar que a guerrilha do Araguaia foi a mais difícil de ser combatida pelas Forças Armadas. O EB não estava adestrado para a luta contra guerrilha na selva, apesar dos cursos ministrados na ESG. A luta armada contra esse movimento guerrilheiro teve a duração de mais de quatro anos; segundo o general Ivan da Souza Mendes<sup>253</sup>, em seu relato sobre as operações contra a guerrilha do Araguaia: *“Quando o Exército percebeu que estava jogando contra um adversário invisível, que fugia quando estava exposto, sentiu que tinha que mudar, e passou a fazer a mesma guerra: sem farda, sem nada. Separou a população, usou a estratégia deles. Foi muito bem feito. Acabaram anulando a resistência que havia.”* (D’Araújo, 1995:173).

Geisel, no início de seu mandato, não tinha o controle de alguns setores da área militar, visto que ela continuava dividida entre os oficiais da linha dura e os da linha branda. Por outro lado, entendia que o processo da abertura política demandaria mudanças não só na área política, como na área militar, e sabia que mudanças trazem instabilidade e que há incertezas quanto ao resultado esperado, como já tinha sido alertado por Maquiavel (1996:25):

Devemos convir que não há coisa mais difícil de se fazer, a mais duvidosa de se alcançar ou a mais perigosa de se manejar do que ser o introdutor de uma nova ordem, porque quem o é tem por inimigos todos aqueles que beneficiam com a antiga ordem, e como tímidos defensores todos aqueles a quem as novas instituições beneficiariam. Essa timidez nasce em parte por medo dos adversários, que tem a lei ao seu lado, em parte da incredulidade dos homens, que só crêem na verdade das coisas depois de comprovadas por uma firme experiência.

---

<sup>253</sup> O general Ivan de Souza Mendes foi ministro-chefe do SNI no governo José Sarney.

As palavras de Maquiavel falam por si. Beneficiários da antiga ordem, os órgãos de repressão e de informações, agiam fora da instituição militar e não queriam perder as benesses que o poder havia lhes proporcionado em nome da segurança nacional; como bem disse Stepan (1988:26): *“They thus had a predictable material interest in sustaining the bureaucratic routines of the authoritarian State that underwrote these privileges – privileges that most of the active-duty military, as well as civilians, resented.”* Portanto, Geisel, até o fim de seu mandato, esteve sob a espada de Dâmocles.

O general Ernesto Geisel, já quando assumiu a presidência da República, entendia que na abertura do regime militar iria enfrentar os órgãos de repressão e de informações que agiam na clandestinidade e, também, os oficiais da chamada linha dura. Em discurso<sup>254</sup> logo no início do governo, disse o presidente (1975:121-122): *“Os órgãos de segurança continuarão atuantes, porém no combate perseverante, rigoroso, mas sem excessos condenáveis, duro, porém sem violências inúteis, pois lhe compete agir para salvaguarda das instituições e da ordem pública.”* Foi um recado aos órgãos de segurança interna.

Entretanto, o governo enfrentou dificuldades no controle sobre os referidos órgãos, haja vista o problema da limitação dos limites legais para a sua atuação durante as operações que eram executadas em nome da segurança nacional. Ressalta-se, mais uma vez, que os órgãos de informação eram totalmente contrários à abertura política, como reportou<sup>255</sup> José Genoíno:

No governo Geisel, o presidente começou a estabelecer um controle da comunidade de informações. Para mim, o episódio marcante foi o que aconteceu em São Paulo, porque a comunidade demonstrou que não queria tutela e o Geisel demonstrou que tinha tutela sobre eles. Portanto teve a crise. A comunidade de informações falava que era contra a distensão lenta, gradual e segura. Então ela criticava: esse Golbery faz o jogo de vocês; esse Geisel é mole!

Geisel, como já observado recuperou o “controle” sobre a área militar, após a demissão do general Frota do Ministério do Exército, postulante à sucessão presidencial. Depois desse evento, o Alto Comando das Forças Armadas foi “alijado” do processo sucessório (Rodrigues, 2001:131).

---

<sup>254</sup> Discurso proferido no palácio do Planalto, em 29 de agosto de 1974, aos dirigentes da ARENA.

<sup>255</sup> Entrevista com o Deputado Federal José Genoíno, na Câmara Federal, DF, em 21 de novembro de 2000. Na época do relato, Genoíno estava preso em São Paulo, durante o governo Geisel, pois foi guerrilheiro em Araguaia. O diálogo reproduzido na entrevista foi entre Genoíno e membros da comunidade de informações, seus carcereiros.

Apesar de passar a exercer o controle da área militar, Geisel entendia que a linha dura estava atuando nos bastidores. Esse foi a razão de não ter dado a anistia:

Não dei porque achava que o processo deveria ser gradual. Era necessário, antes de prosseguir, inclusive com a anistia, sentir e acompanhar a reação, o comportamento das duas forças antagônicas: a área militar a mais radical, a área política da esquerda e dos remanescentes subversivos. Era um problema de solução progressiva. (D'Araújo, 1998:398).

Ainda sobre a preocupação de Geisel em relação à abertura, verifica-se o problema quando da formulação da Emenda Constitucional nº 11<sup>256</sup>. O então Secretário do Conselho de Segurança Nacional, general Moraes Rego, levou ao conhecimento dos membros do Conselho o teor liberalizante constante da referida emenda constitucional. Os ministros da Marinha e da Aeronáutica aceitaram as medidas sem restrições enquanto, segundo Moraes Rego, entre os oficiais-generais mais graduados houve certa relutância no aceite. *“Foi uma conversa muito difícil. Achavam que era prematuro levar uma abertura de tal amplitude, mas lembrei-lhes a adoção de medidas de emergência, do estado de emergência e do estado de sítio.”* (D'Araújo, 1995:75)

Geisel não democratizou o regime, fez a sua liberalização. Entretanto, como verificado, a liberalização do regime de forma gradual e de contenção iria influenciar as políticas governamentais futuras em relação à área militar e à da segurança nacional já no regime democrático.

O general Figueiredo foi o escolhido por Geisel para ser seu sucessor, para que a abertura política tivesse continuidade. Ressalta-se que outro fator importante quando da escolha foi o fato de o general Figueiredo ter sido ministro-chefe do SNI do governo Geisel. Uma das primeiras medidas do governo João Figueiredo foi a Lei da Anistia, nº 6.683, sancionada em 28 de agosto de 1979. A anistia abrangia a todos, exceto os que foram condenados pela prática de crimes de terrorismo, assaltos, seqüestros e atentado contra pessoas. Assim, ficaram anistiados todos os que cometeram crimes de qualquer natureza, relacionados com a política, ou praticados por motivação política. Foram anistiados os participantes dos movimentos da esquerda e dos órgãos de repressão e de informação que cometeram tortura contra prisioneiros políticos.

---

<sup>256</sup> Promulgada em 13 de outubro de 1978, portanto, posterior à exoneração do ministro do Exército, Sylvio Frota.

Apesar da abertura política e da Lei da Anistia, participantes dos órgãos de repressão não deram um ponto final às suas atividades clandestinas e partiram para ações terroristas, que demonstravam claramente a contrariedade pela abertura do regime. Em 1979, houve três atentados políticos, e em 1980, ocorreram 46 (Couto, 1999:283). Os alvos foram instituições da sociedade organizada: OAB, ABI e bancas de jornal que vendiam publicações consideradas de esquerda. O atentado mais grave ocorreu em 30 de abril de 1981, no centro de convenções Riocentro (RJ), onde ficou demonstrada a participação de militares da ativa do EB, em atentados terroristas. A abertura política era a causa dos atentados. De acordo com Skidmore (1988: 446-447):

A explosão do Riocentro colocara os militares direitistas na defensiva. Embora eles e seu aparato repressivo de segurança não tivessem sido tocados, contudo, haviam sido neutralizados. Os atos de terrorismo pararam, como para confirmar que a direita militar resolvera aguardar melhor oportunidade. Finalmente os militares pró-abertura estavam prontos para “reafirmar sua fé na democracia”, com isso revigorando a marcha para a democratização.

Os órgãos de repressão e o SNI ficaram mais uma vez desacreditados e perderam a legitimidade. Entretanto, teriam uma sobrevida após a democratização do Estado, que teria início no governo de José Sarney.

Verifica-se, assim, que a área militar, no período considerado, influenciou e atuou na segurança interna do Estado. Todavia, em segundo plano, exerceu forte influência no desenvolvimento da indústria militar, um dos objetivos para a concretização do projeto de poder para o Estado. A seguir essa influência será revista.

Um dos objetivos da Doutrina de Segurança Nacional era o desenvolvimento do Estado. O desenvolvimento implicaria independência econômica e industrial e uma menor dependência do exterior, conseqüentemente na própria segurança do Estado. Assim sendo, um dos focos do desenvolvimento estava centrado na indústria militar, que segundo Pozzi (2007), foi: *“un concepto utilizado por primera vez por el presidente Dwight Eisenhower para definir la simbiosis que hay entre las Fuerzas Armadas, el sector privado y la élite política em Estados Unidos. Un cartel en el que los militares dependen de la industria de defensa para dotarse de material y los contratistas de Washington para garantizarse sus ingresos.”*. Verifica-se que durante o regime autoritário a indústria militar deu um grande salto, sendo que na década dos anos de 1980 o Brasil encontrava-se entre os 10 maiores exportadores de material bélico

(Brigagão, 1984:38). Observa-se que desde Góes Monteiro esse era um dos objetivos do estamento militar – a não dependência do exterior em relação ao material militar empregado pelas Forças Armadas brasileiras.

Ainda de acordo com Brigagão (1984:39-52), durante o regime militar o desenvolvimento da indústria militar passou por três fases. Na primeira (1964-1967), ocorreu a formação de um grupo permanente para a mobilização industrial; no grupo, estavam presentes oficiais das três Armas e pessoal da FIESP. Essa mobilização da indústria era de interesse dos industriais para desenvolver o parque industrial brasileiro. Na segunda fase (1967-1975), aconteceu o desenvolvimento de um complexo industrial militar; foi quando houve uma associação entre o capital estatal e o capital privado, isto é subsídios e aporte de capital para a indústria se tornar competitiva. A terceira fase, a partir de 1975, quando as empresas estatais passaram a trabalhar em conjunto com o Conselho de Segurança Nacional e o ministério das Relações Exteriores para alavancar a exportação de material e equipamentos militares.

Foi nesse contexto que a cidade de São José dos Campos (SP) se tornou um pólo industrial aeronáutico. Lá já estavam instalados o Centro Técnico Aeroespacial<sup>257</sup> (CTA), fundado em 1953, e o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). Em 1969, com a nova estratégia do regime militar em relação à indústria, foi fundada a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), que passou a fabricar aviões de pequeno porte, como o Bandeirantes. Durante a década dos anos de 1970 e 1980, destacou-se com os aviões Xingu e Brasília. Em 1981, a Embraer fez uma parceria com empresas italianas e fabricou o caça de ataque ar-terra AMX. Com a crise econômica do final da década dos anos de 1980, e com o novo cenário internacional do pós-Guerra Fria, a Embraer foi privatizada em 1994, no governo de Itamar Franco. Hoje a Embraer é a terceira maior fabricante de jatos do mundo e apresenta um forte crescimento internacional. No CTA ainda foram desenvolvidos projetos para sistemas bélicos, foguetes de sondagem, satélites e o veículos lançadores de satélites. O CTA empreendeu, ainda, um projeto nuclear paralelo, denominado Projeto Solimões, para enriquecimento de urânio a laser e construção de reatores rápidos.

Ainda em São José dos Campos, em 1978, foi criada a Helibrás, atualmente localizada em Itajubá (MG), empresa de capital misto para a montagem de helicópteros desenvolvidos pela indústria européia Eurocopter.

---

<sup>257</sup> O CTA passou a ser denominado Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial.

No Rio de Janeiro, a MB, no início da década dos anos de 1970, passou a adquirir, no Reino Unido, na Alemanha e na França, novos meios navais para cumprir o seu programa de renovação, tais como fragatas, submarinos, caça-minas e helicópteros. Nos contratos de compra ficou estipulada a transferência de tecnologia e, assim, a MB passou a construir meios navais modernos, como fragatas, no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro. Com a denúncia do Tratado Militar com os EUA, tornou-se mais fácil adquirir novos meios navais no mercado europeu. Em 1982, foi instituída a Empresa Gerencial de Projetos Naval (Emgepron), atualmente vinculada ao Ministério da Defesa, para promover a indústria militar naval e gerenciar projetos aprovados pela MB.

Em relação ao EB, em 1975 foi criada a Indústria de Material Bélico (IMBEL), atualmente ligada ao Ministério da Defesa. Ademais, houve uma forte interação das indústrias civis com o Exército no desenvolvimento de veículos blindados. Dessa interação foi formada a empresa Engenheiros Especializados S/A (Engesa), que desenvolveu veículos blindados, como o Urutu e o Cascavel, além do tanque sobre esteiras, o Osório. Além da Engesa, a Bernardini atuou nessa área de desenvolvimento de equipamentos militares. Ressalta-se que essas empresas eram fortemente subsidiadas pelo governo federal. Com a forte crise econômica do final dos anos de 1980, com o fim da Guerra Fria, com a primeira Guerra do Golfo e o novo cenário internacional, essas empresas entraram em declínio, sendo que a Engesa faliu em 1993. O Exército também criou o Centro Tecnológico do Exército, um núcleo de pesquisas para o desenvolvimento de novos equipamentos militares e também para construir um reator para pesquisas de pequeno porte, com urânio natural e grafite, e produção de plutônio em pequena escala. Na década dos anos de 1990, o projeto nuclear do EB foi abandonado.

Entre os projetos desenvolvidos e executados pela área militar, para pesquisas e novos equipamentos, o mais arrojado foi o programa nuclear da Marinha. Desde a década de 1950, com o almirante Álvaro Alberto, a Marinha queria desenvolver um programa nuclear. Quando a área militar vislumbrou que o Acordo Nuclear com a Alemanha não era completo, e que os EUA colocariam obstáculos em relação à transferência de tecnologia, o Conselho de Segurança Nacional deu luz verde (1976) para um desenvolvimento nuclear paralelo. O objetivo principal da Marinha era o enriquecimento de urânio para a construção de um submarino com propulsão nuclear. A finalidade era estratégica, pois o Brasil passaria a contar com um poder dissuasório no Atlântico Sul. A MB fez uma parceria estratégica com o Instituto de Pesquisas Energéticas

de São Paulo e desenvolveu a tecnologia de enriquecimento do urânio, por meio de ultracentrífugas, desenvolvida por pesquisadores brasileiros. Além do centro de pesquisas na Universidade de São Paulo, a MB construiu o Centro de Aramar, em Iperó, SP, onde passou a produzir urânio enriquecido em pequena escala industrial. Com aporte financeiro do governo Federal, o Brasil terá capacidade para desenvolvimento de um reator nuclear, tanto para propulsão de submarinos, como para produção de energia elétrica para médias cidades.

Com o desenvolvimento na área industrial-militar, o Brasil foi guindado a uma posição relevante em relação aos Estados em desenvolvimento; tanto que, em 1984, a indústria bélica nacional bateu o recorde de exportação, vendendo cerca de 1,2 bilhão de dólares em armamento (Vizentini, 1998:357). O ideal de Góes Monteiro, de que o desenvolvimento industrial “garantiria” maior segurança para o Estado, estava sendo realizado; como também o princípio da Doutrina de Segurança Nacional – segurança e desenvolvimento –, por meio de políticas governamentais, estava se concretizando, além de indicar maior profissionalização das Forças Armadas. Como bem explicou Coelho (2000:171):

A doutrina de segurança nacional facilita a coexistência dos aspectos seculares do novo profissionalismo militar com os valores tradicionais da profissão. Valores como honra, lealdade e serviço público e a auto-imagem heróica, tradicional – compatibilizam-se com os valores geralmente associados à ciência e à tecnologia – e com a nova auto-imagem empresarial. A segurança não se dissocia do desenvolvimento.

Todavia, várias indústrias militares, após a segunda metade de 1985, começaram a enfrentar dificuldades financeiras, pois a crise econômica que assolava o Brasil desde o final da década dos anos de 1970, devido às crises do petróleo e da dívida da América Latina, afetou o orçamento das Forças Armadas. Tal fato pode ser verificado nos seguintes dados: em 1973, o Brasil despendeu 1,4 % do PIB para as Forças Singulares; em 1975, passou para 1,1%; e baixou para 1,0% em 1977; no período 1979-81, 0,7%; 0,9%, em 1982, e 0,7%, em 1983<sup>258</sup>. Verifica-se, assim, que a partir do governo Geisel, com o orçamento decrescendo, a modernização das Forças Armadas passou para um segundo plano. Foi nessa mesma época que a área econômica passou a ser o principal foco do regime militar, pois, até então, o bom desempenho econômico tinha justificado sua legitimidade.

---

<sup>258</sup> Fonte: US Government, Arms Control and Disarmament Agency, World Military expenditures and Arms Transfers, 1972-1982 (April 1984), 17-49; e World Military expenditures and Arms Transfers, 1985 (August 1985), 52-58.

Ressalta-se que o nicho da exportação de material militar pertence aos Estados desenvolvidos, sendo que o maior exportador mundial são o EUA; acrescenta-se que os grandes exportadores de material militar não abrem espaço para novos postulantes, pois possuem forte poder de barganha sobre os Estados importadores, como, por exemplo, créditos, financiamento a longo prazo e subsídios. Assim, o Brasil passou por dificuldades para se manter e firmar-se no mercado. Nesse aspecto, por exemplo, o governo norte-americano dificultou a política de exportação de material bélico brasileiro, principalmente no que tangia à transferência de tecnologia dita sensível, para outros Estados. Em 1983, os governos do Brasil e dos EUA quase chegaram a um acordo de cooperação industrial-militar, todavia as autoridades não chegaram a um consenso (Vizentini, 1998:290). Em 1984, durante a visita do secretário de Estado norte-americano, George Shultz, ao Brasil, foi acertado um acordo de cooperação industrial-militar, entre outros. Todavia, segundo Vizentini (*ibidem*: 290-291):

o grupo industrial-militar produziu tão-somente um “Memorando de Entendimento” genérico sobre possibilidades de transferência de tecnologia bélica para o Brasil; no caso, as dificuldades em fazer avançar a colaboração neste campo ligam-se à pretensão norte-americana de controlar o mercado de vendas desses produtos de alta tecnologia, de modo a evitar suas posses por outros países do Terceiro Mundo.

O Memorando<sup>259</sup> impunha uma série de barreiras, como por exemplo, a não exportação de material bélico de tecnologia norte-americana para Estados na lista negra de Washington, como a Líbia, grande importador de material militar brasileiro (*ibidem*:290). Ainda de acordo com Vizentini (*ibidem*:397), em 13 de fevereiro de 1984: “*os Ministros da área militar decidem que o Brasil não importará tecnologia militar, caso haja vinculação com restrições nas exportações.*” Assim sendo, o bom desempenho da indústria militar brasileira estava com os dias contados, pois sua guarida vinha das receitas das exportações.

#### **5. 4 – Breve Síntese**

No período de 1964-1985, o estamento militar, que antes fora garante, assumiu, de fato, o poder político. Com o regime militar, a Doutrina de Segurança Nacional, formulada pela ESG, com forte influência da ideologia norte-americana, transformou-se em políticas para a área de segurança nacional. Entretanto, a ênfase recaiu na segurança interna, pois, para a área militar, a vulnerabilidade do Estado estava centrada no inimigo interno, movimentos armados ou não,

---

<sup>259</sup> O Memorando foi assinado em 7 de fevereiro de 1984, durante a visita de George Shultz ao Brasil.

com ideologia comunista. Para a segurança externa, o regime militar sabia que tinha a proteção do sistema de segurança coletiva do hemisfério, sob a égide do poder hegemônico norte-americano.

Assim sendo, o regime militar adotou políticas de exceção à liberdade de expressão e pensamento e combateu os movimentos armados contrários às políticas implantadas. A oposição deveria seguir as regras do regime de exceção. Para esse combate, o serviço de informações, criado pelo regime, exerceu um papel fundamental, ao mesmo tempo em que exercia um poder paralelo, chegando a confrontar o poder político nas mãos do estamento militar.

Ainda em relação à segurança nacional, na área da defesa concernente às ameaças externas, verificou-se que não havia uma política governamental que congregasse as três Forças Singulares. As estratégias de cada força eram independentes, apesar do Estado-Maior das Forças Armadas.

Quando da liberalização do regime militar, o governo Geisel teve que influir diretamente na área militar para ter o controle da área da política e liberá-la do jugo autoritário. Quando obteve o controle do estamento militar, iniciou a liquidação do regime de exceção. A liberalização do regime ocorreu no último governo, o de João Figueiredo.

O Brasil teve um forte crescimento econômico e desenvolveu uma indústria militar, conseguindo a ser um exportador de material bélico. Entretanto, com as crises econômicas internas advindas da conjuntura econômica internacional, cujo cerne estava na questão do petróleo, a economia nacional sofreu um forte revés, que alcançou a indústria militar. Essas crises econômicas deixaram claro que o projeto de poder para o Estado idealizado por Góes Monteiro, na década dos anos de 1930, não seria concretizado.

Verifica-se, ainda, que o Brasil, no período do regime militar, primeiramente navegou nas questões da segurança internacional, correlacionadas com a Guerra Fria, além de ter-se alinhado com a política externa norte-americana quando as questões ideológicas vinham em primeiro lugar. Após o governo Castello Branco, a política externa pendeu para as questões da área da economia internacional, para o diálogo Norte-Sul com os Estados do Terceiro Mundo, pois os governos militares vislumbraram que os problemas econômicos globais representavam uma maior ameaça ao Estado do que as advindas dos problemas políticos e ideológicos da Guerra Fria. Ressalta-se que foi com Geisel que se adotou uma política externa independente à

dos EUA, haja vista a necessidade de novos mercados para exportações de produtos nacionais e novos mercados para o suprimento de petróleo, então vital para a economia brasileira. Entretanto, cabe assinalar que a guinada da política externa somente foi possível com o advento da *détente* entre as duas superpotências.

Ainda em relação à política externa, Brasil e Argentina encerraram um período de conflitos sobre a questão da Bacia do Prata e adentraram uma nova era de suas relações diplomáticas, que abrangeu a área nuclear, um possível contencioso. A hipótese de guerra com a Argentina perdeu sua primazia.

No próximo capítulo estudaremos o período do pós-regime militar e do pós-Guerra Fria. Da mesma forma, ele será dividido nas áreas das políticas interna, externa, e da área militar.

## Capítulo 6 - A Segurança Nacional no pós-Guerra Fria

Com a eleição de Tancredo Neves para a presidência da República, encerrou-se o ciclo militar. Mas, com sua morte antes mesmo de tomar posse, a tarefa de democratizar o Estado coube ao seu vice-presidente José Sarney, que ganhou prestígio durante o regime militar, já que tinha pertencido ao partido da situação, a ARENA.

No mundo pós-Guerra Fria, as mudanças ocorridas no sistema internacional e no cenário nacional se refletiram nas áreas das seguranças internacional e nacional.

No cenário interno, o poder político paulatinamente vai sendo devolvido aos civis, ao mesmo tempo em que o estamento militar se afasta e deixa de ser o seu garante. O fim do processo só aconteceria quando o poder político tivesse o estamento militar sob seu controle. No cenário internacional, o fim da Guerra Fria, a unipolaridade militar dos EUA, o incremento no processo da globalização, a questão do meio ambiente e do terrorismo alteraram as relações internacionais. Esses acontecimentos trouxeram mudanças na segurança internacional e na dos Estados.

Assim, serão estudadas, a seguir, as transformações ocorridas no Brasil em relação à área da segurança nacional nas três áreas: política interna, política externa e militar.

### 6.1 - Área Política

#### Governo Sarney

O vice-presidente José Sarney (1985-1990) assumiu a presidência por decisão do ministro do Exército, general Leônidas Pires Gonçalves – que havia sido escolhido por Tancredo Neves –, do deputado federal Ulysses Guimarães, e do senador Afonso Arinos. Dessa maneira, uma nova eleição presidencial foi evitada (Oliveira, 1998:47). Assim, o novo governo careceu de “legitimidade” para conduzir o Estado ao regime democrático.

José Sarney, durante o seu governo, teve que contar com o apoio da cúpula militar em suas decisões políticas, como bem explicou seu ministro da Marinha, almirante Henrique Sabóia: “*nós, ministros militares, na ocasião tínhamos uma responsabilidade muito grande, porque estávamos sendo observados por todo o mundo, pelos políticos, pela imprensa e inclusive pelo próprio pessoal das Forças Armadas, porque éramos fiadores daquele processo*”

*de evolução democrática que estava ocorrendo.*” (D’Araújo e Castro, 2001:62). Além da influência militar, José Sarney tinha que lidar com a “sombra” do deputado federal Ulysses Guimarães, maior líder da oposição legal ao regime militar e patrocinador da candidatura Tancredo Neves, assim como enfrentou problemas políticos advindos da Assembléia Constituinte (ANC).

Outro problema alcançou o governo Sarney – a continuação e o agravamento da grave crise econômica. Cabe ressaltar que esta crise teve origem nas crises internacionais do petróleo, que se refletiram no modelo econômico brasileiro que vigorava desde a década de 1960, baseado na substituição de importações e na forte estatização da economia. Este modelo econômico entrou em colapso nos anos 80.

Dessa maneira, o governo Sarney nasceu fragilizado pelas crises econômica e política. A fragilidade do governo mostrou-se nos malogros da política da estabilização da economia, na base da sustentação política do governo no Congresso, e na condução política do governo em relação à Assembléia Nacional Constituinte (Alsina Jr., 2006:62). Ainda sobre a fragilidade do governo de transição, para Zaverucha (2007:12), o governo Sarney pode ser considerado como uma democracia tutelada, porquanto Sarney preferiu não entrar em conflito com o poder militar e permitiu que os enclaves autoritários continuassem a existir, como as atividades de inteligência e áreas econômicas civis sob a liderança militar – navegação marítima e aviação civil. Assim sendo, não houve, de imediato, o retorno a um regime democrático consolidado. Constata-se, pois, que o governo Sarney, sem perspectivas político-econômicas, foi um período de transição, que só se concluiu com a eleição de Fernando Collor para a presidência da República (1990-1992).

### ***A Assembléia Nacional Constituinte***

Os candidatos eleitos para o Congresso Nacional nas eleições de 1986 constituíram a Assembléia Nacional Constituinte (ANC). O objetivo era prover o Estado de uma nova Constituição, compatível com o regime democrático. Durante os debates ocorridos na ANC em relação à área de segurança, houve várias propostas de definição do papel das Forças Armadas e do Conselho de Segurança Nacional no Estado democrático. As Forças Armadas entenderam que poderia haver várias mudanças em seu papel. Cada Arma criou uma assessoria parlamentar, um grupo de pressão eficiente, para atuar junto à ANC. Segundo o almirante

Sabóia, a maior preocupação da área militar estava centrada na ampliação da Lei da Anistia, que havia sido promulgada no governo Figueiredo; na criação do Ministério da Defesa, e no papel constitucional das Forças Armadas (D'Araújo e Castro, 2001:57-60). Ainda de acordo com o almirante Sabóia, que teceu severas críticas às decisões da ANC e de seu produto final, a Constituição, em relação às Forças Armadas, não alterou o *status quo*:

Nós tivemos sorte de conseguir convencer os parlamentares sobre certos pontos fundamentais. Deu muito trabalho, mas conseguimos. Depois que foi criado o “Centrão”, nós tivemos mais facilidade. Tivemos oportunidade, com um trabalho profundo, bem feito, cuidadoso, de preservar as coisas que julgávamos essenciais. Umhas pequenas coisas ainda passaram, mas o que era essencial para as Forças Armadas nós preservamos.<sup>260</sup> (*ibidem*:61).

A forte pressão exercida pelas assessorias militares dos ministérios militares sobre os membros da ANC aparece nas palavras do ministro da Aeronáutica, brigadeiro Octávio Júlio Moreira Lima: “*Nos pontos mais polêmicos, tivemos a necessidade de ter uma atuação junto às lideranças, principalmente junto ao relator, o deputado Bernardo Cabral, e ao presidente, deputado Ulysses Guimarães para defendermos nossos pontos de vista*”. (*ibidem*, 2001:76).

Foi no contexto de preservação do papel das Forças Armadas que se elaborou o anteprojeto que consta do Relatório da IV-b – Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança (1988). O Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou a proposta para a subcomissão como se segue: as Forças Armadas seriam voltadas apenas para a defesa externa; defendia a extinção da Justiça Militar; propunha que o serviço militar fosse facultativo; e que fossem extintos o SNI e as polícias militares estaduais (p. 4). Por outro lado, o Partido da Frente Liberal propunha que as Forças Armadas se destinariam à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem, e da soberania nacional (p. 5). Houve, também, propostas individuais de deputados e senadores, entre as quais, a criação do Ministério da Defesa, e da ampliação da Lei da Anistia.

Na conclusão do Relatório citado é interessante observar a defesa da proposta da manutenção das Forças Armadas para garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem, pois sem essa proteção haveria ameaça à segurança nacional nas hipóteses de grave perturbação da ordem pública e de grave comprometimento da paz social (p. 23). Verifica-se, assim, que houve

---

<sup>260</sup> Centrão foi o grupo de parlamentares do PMDB, do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido Democrático Social (PDS), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e de legendas menores que apoiou o governo José Sarney na ANC.

a defesa da manutenção do *status quo* do papel das Forças Armadas no Estado democrático, mas também não faltaram dúvidas e críticas. Em relação específica à segurança nacional, diz o relatório:

O Estado somente poderá cumprir seus objetivos se proporcionar a segurança necessária a sua própria preservação, garantindo à sociedade a livre consecução de suas elevadas aspirações. Esta segurança, desejo da Nação, indispensável ao Estado e entendida como meio para que a sociedade possa atingir livremente seus objetivos, é a segurança nacional. O Estado democrático, todavia, não pode aceitar ou permitir que a segurança nacional se derive em doutrina, ideologia, ou sirva de pretexto para que, em seu nome, sejam estabelecidas legislações autoritárias. (*ibidem*:25).

Há críticas veladas à Doutrina de Segurança Nacional. Também se observa que a sociedade foi contemplada com certa relevância em relação ao novo foco da segurança nacional. O relatório, ainda, censurou a Lei de Segurança Nacional, que vigorou durante o regime militar. Apesar de uma citação longa, há necessidade de transcrevê-la, pois, enfim, é uma análise de uma lei de exceção do regime que estava em vias de terminar:

O conceito de Segurança Nacional foi deturpado nas últimas décadas. A legislação autoritária, denominada “Lei de Segurança Nacional”, baseou-se na inversão conceitual, onde, de atividade-meio do Estado, para a garantia da liberdade da sociedade em buscar a concretização de seus objetivos, passou a ser considerada como atividade finalística do Estado. Tal inversão conferiu um caráter ideológico ao conceito, que reconhecidamente, deve ser definitivamente expurgado de nossa legislação. Ainda que o termo segurança nacional esteja estigmatizado pelas deturpações sofridas em passado recente, não deve ser substituído por Defesa Nacional, sob pena de gerar outras deturpações, tanto ou mais inconvenientes para o ordenamento jurídico do Estado e da liberdade exigidos pela sociedade. (*ibidem*:25)

O relatório foi sábio em mostrar que o termo “segurança nacional” deveria continuar a ser empregado. Entretanto, o termo ficou estigmatizado na área da política, da mídia e da academia. É por esse motivo que se emprega o termo *defesa nacional*, que é um dos campos da área da segurança nacional, como já visto. O problema não são os conceitos, mas a deturpação deles.

O relatório apresentou, também, críticas ao Conselho de Segurança Nacional. A Carta Magna de 1967, com a Emenda Constitucional de 1969, conferiu-lhe poderes descabidos para um órgão de assessoria direta do presidente da República. Sobre o emprego das Forças Armadas na segurança interna, são os termos do relatório:

A coercibilidade advinda da possibilidade de emprego das Forças Armadas na manutenção da segurança interna e a coação concreta de sua atuação, de acordo com a vontade nacional, legítima e democraticamente expressa, não podem ser desprezadas. A

Nação e sua representação política devem dispor de todos os instrumentos capazes de defender a ordem constitucional e legal, garantirem a paz e a sobrevivência do Estado democrático. (*ibidem*:25)

O relatório, também, foi contra a criação do Ministério da Defesa. Assim, a manutenção de uma parcela do poder político ficaria, ainda, nas mãos da área militar:

Escolhidos pelo Presidente da República, os Ministros militares têm acesso direto ao mesmo, configurando caminho de duas direções, em que se manifestam influências e lealdade recíprocas, extremamente úteis em épocas de crise. Reduzir os atuais Ministros à condição exclusiva de Comandantes militares leva-los-á, provavelmente, a uma atitude de maior isolamento não somente em relação ao Presidente da República, mas às forças políticas em geral. (*ibidem*:29)

Relembra-se que os ministros militares tinham acesso direto aos seus pares, pois tinham o mesmo nível hierárquico que os ministros civis para resolverem problemas de orçamento, programas e vencimentos do pessoal militar. Entretanto, com a manutenção dos Ministérios militares, continuaram as dificuldades na elaboração de uma política de defesa comum às Forças Singulares.

Verifica-se, ainda, que o relatório chamou a atenção sobre o problema do meio ambiente, que é uma área da segurança, de acordo conceitos recentes:

O meio ambiente, certamente será a grande preocupação da humanidade, nos próximos séculos. É de bom alvitre que fique na esfera da União a competência para legislar sobre a proteção do meio ambiente, uma vez que por essa forma evita-se que os estados e municípios adotem legislação contrária aos interesses da nação como um todo. (*ibidem*:31)

Entretanto, o relatório é genérico demais, e não definiu os interesses do Estado. Ele poderia ter sido mais específico sobre as eventuais ameaças que podem advir da área do meio ambiente e, assim, alcançar a segurança do Estado, com suas conseqüências.

Dessa maneira, sob fortes pressões, o Relatório foi aprovado; e quando da promulgação da nova Carta Magna, em outubro de 1988, observa-se que o papel das Forças Armadas não sofreu alterações substanciais quando comparado com as Constituições passadas.

### ***A nova Constituição e a segurança nacional***

Em relação à área da segurança nacional, o art. 4 reza que o Brasil se rege, nas suas relações internacionais, pelos seguintes princípios: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre Estados;

defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e concessão de asilo político. O parágrafo único do art. 4 prescreve que o Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Com este artigo, o Brasil voltou a reiterar seu pacifismo e que ele continuaria sendo o norte em suas relações internacionais, e que a busca da integração latino-americana passaria a ser um objetivo do Estado. Lembremos que desde Rio Branco esta direção sempre esteve presente.

A nova Constituição criou o Conselho da República (art. 89), um órgão superior de consulta do presidente da República para pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa, estado de sítio e sobre as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas (art. 90). Cabe observar que a área militar não participa do Conselho da República.

Sobre o Conselho de Segurança Nacional não houve mudanças substanciais. Devido ao termo “segurança nacional” ter sido estigmatizado por setores organizados da sociedade, erroneamente o Conselho de Segurança Nacional passou a ser denominado Conselho de Defesa Nacional (CDN). Como já visto, a segurança nacional abrange a área da defesa, onde se insere a área militar, a pesquisa e a indústria militar. Assim sendo, o art. 91 reza que o CDN é o órgão de consulta do presidente da República nos assuntos relacionados à soberania nacional e à defesa do Estado. O parágrafo primeiro definiu a competência do CDN: opinar nas hipóteses de declaração de guerra e celebração da paz; opinar sobre o estado de defesa, do estado de sítio e da intervenção federal; propor a utilização de áreas territoriais indispensáveis à segurança do território nacional, principalmente em áreas fronteiriças; e estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático. Verifica-se que entre as atribuições do CDN estão assuntos ligados à segurança externa e à interna, como também à defesa e ao desenvolvimento nacional, lembrando, assim, a Doutrina de Segurança Nacional formulada pela ESG. O CDN continuou a ter uma atuação relevante no planejamento de governo até o final do período Sarney.

Cabe ressaltar que antes da nova Constituição ser promulgada, o então secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional, general Rubens Bayma Denys, envidou todos os esforços

junto à ANC para que a secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional não fosse extinta. De acordo com as palavras do general Bayma Denys<sup>261</sup>:

Tendo em vista manter a estrutura da então Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional para apoiar o futuro Conselho de Defesa Nacional nos moldes que viria a existir, solicitei ao ministro Saulo Ramos encontrar uma fórmula para evitar que toda estrutura da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, com todo seu acervo, fosse extinta com a promulgação da nova Constituição Federal. Ele ajudou-me a fazer um decreto e nós mudamos a denominação da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional para Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, Saden. (D'Araújo e Castro, 2001:87)

Assim sendo, foi promulgado o decreto<sup>262</sup> que transformou a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional em Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (Saden), mantendo-se, portanto, o mesmo *status*.

Em relação às Forças Armadas, não houve mudanças significativas, como já vimos. Elas são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob autoridade suprema do presidente da República, e destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (art. 142). O serviço militar continuou obrigatório (art. 143), porém, de acordo com o parágrafo 1º, pode haver serviço alternativo aos que, em tempos de paz, depois de alistados, alegarem imperativo de consciência, baseado em convicções religiosas ou filosóficas. Ainda em relação à área militar, a Constituição manteve a Justiça Militar. Os artigos 122, 123 e 124 definem os órgãos e a competência da Justiça Militar.

No Capítulo III, relativo à segurança pública, prescreve-se que as polícias militares e corpos de bombeiros militares são forças auxiliares e reservas do Exército. Todavia, passaram a subordinar-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 144, parágrafo 6). Assim sendo, o EB deixou de ter atuação, quer na formação, quer no *modus operandi* das polícias militares estaduais.

A Constituição tem um Capítulo, o VI, dedicado ao meio ambiente, que, na atualidade, muitos autores, entre eles Buzan, consideram como um setor afeto à área da segurança.

---

<sup>261</sup> O general Rubens Bayma Denys foi ministro-chefe do Gabinete Militar da Presidência da República no governo José Sarney.

<sup>262</sup> Saulo Ramos foi consultor-geral da República e ministro da Justiça de 9/8/1989 a 15/3/1990, no governo Sarney. Ajudou na redação do referido decreto, nº 96.814, de 28 de setembro de 1988, portanto, pouco antes da promulgação da Constituição Federal, que ocorreu em outubro.

Ainda em relação à área da segurança nacional, a Constituição, em seu artigo 21, reza que compete à União manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais; declarar a guerra e celebrar a paz; assegurar a defesa nacional<sup>263</sup>; autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico.

O governo Sarney preocupado com a crise econômica e com os trabalhos da ANC, não formulou uma nova política de segurança nacional, que teria reflexos na área da defesa. Segundo Alsina Jr. (2006:64): “*inexistem evidências de que ao longo do governo José Sarney tenha havido uma coordenação efetiva dos esforços das 3 forças singulares a partir de diretrizes claras emanadas pelo poder político.*” Portanto, não houve uma coordenação política sobre a área militar para enfrentar o novo momento histórico que o Estado estava passando. Assim sendo, o *status quo* foi mantido em relação à área da segurança nacional. Contudo, com as crises na área da economia, verifica-se o afastamento do projeto de poder do Estado que fora idealizado pela área militar no período Vargas, apesar da continuação das pesquisas nucleares pela área militar.

### ***Governo Fernando Collor de Mello***

Foi no governo de Fernando Collor (1990-1992) que se iniciou a mudança de rumo para o afastamento definitivo da Doutrina de Segurança Nacional e conseqüentemente das políticas nela originadas. Vários fatores influenciaram o início das mudanças. Primeiramente, Collor foi eleito por eleições diretas, portanto, teve legitimidade. Em segundo lugar, o sistema internacional, em 1990, estava adentrando um novo período de suas relações, o fim da Guerra Fria; a ameaça comunista deixou de existir. Finalmente, o processo de globalização vinha ganhando um novo ímpeto e, com isso, o sistema capitalista sofreu alterações devido, principalmente, ao novo esquema de produção capitalista global. A Doutrina de Segurança Nacional perdeu sua legitimidade, validade e poder de exercer influência nas políticas governamentais concernentes à segurança nacional, principalmente a interna.

Em relação à área militar, o governo Collor tomou uma série de medidas políticas e administrativas para diminuir a influência do estamento militar na área da política. O objetivo do governo era que a área política voltasse ao pleno poder para comandar suas decisões político-estratégicas. Ressalta-se, entretanto, que Fernando Collor desconhecia totalmente as

---

<sup>263</sup> O termo correto seria assegurar a segurança nacional.

Forças Armadas, pois segundo o general Carlos Tinoco Ribeiro Gomes, seu ministro do Exército: “o presidente, quando assumiu, não tinha idéia do que fossem as Forças Armadas. Desconhecia muita coisa, mas gostava de ouvir e era um homem racional, tanto que concordou em não criar o Ministério da Defesa naquela ocasião, em função de nossa argumentação.” (D’Araújo e Castro, 2001:127). Verifica-se, assim, que a cúpula militar continuava sendo contra a criação do Ministério da Defesa, pois esta passaria para o controle do poder político.

### ***A extinção do SNI e a política nuclear***

Em 12 de abril de 1990, o governo promulgou a Lei nº 8.028, que dispunha sobre a organização da presidência da República. A Lei extinguiu o SNI e a Secretaria de Assuntos de Defesa (Saden). Os cargos de ministro-chefe do Gabinete Militar da Presidência da República, e do Estado-Maior das Forças Armadas também foram extintos, seus titulares perderam o *status* de ministro de Estado, passando a ser Chefes. Assim sendo, o número de ministros militares passou de seis para três, pois os cargos de ministros das três Forças Singulares continuaram a existir.

Com a extinção do SNI foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que tinha por finalidade, entre outras, exercer as atribuições da secretaria executiva do Conselho de Governo; desenvolver estudos e projetos de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território e opinar sobre o seu efetivo uso; e coordenar a formulação da política nacional nuclear e supervisionar sua execução. Na estrutura da SAE foi instituído o Departamento de Inteligência. O comando da SAE ficou com um civil, Pedro Paulo Leoni Ramos. O governo Collor, ainda, regulamentou, pela Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991, a organização e o funcionamento do CDN. Com a regulamentação, coube à SAE executar as atividades permanentes, necessárias ao exercício da competência do CDN.

Em relação à área da segurança nacional, um dos pontos marcantes do governo Collor foi a decisão de terminar com os programas nucleares secretos que eram desenvolvidos pelas Forças Armadas. Em 1990, Collor viajou à Serra do Cachimbo, estado do Pará, para fechar poços em área da FAB, pois, segundo o governo, o local era um campo de provas para futuros testes de artefatos nucleares. Foi uma atitude de pirotecnia e de propaganda governamental, quer para o público interno, quer para o externo, visto que o Brasil ainda não dominava totalmente a tecnologia nuclear em escala industrial. Além do mais, o projeto nuclear da

Marinha, que tinha sido a pioneira no enriquecimento do urânio, era destinado à construção de um reator nuclear para propulsão naval. O governo Collor, com esse procedimento, quis mostrar à comunidade internacional que o Brasil estava preparado para o novo período das relações internacionais do pós-Guerra Fria.

Esse acontecimento, segundo o brigadeiro Sócrates da Costa Monteiro, ministro da Aeronáutica do governo Collor, “*causou uma sensação de desconforto, até porque não havia projeto de fazer bomba, havia um projeto de detonar um artefato nuclear com o objetivo de estudar o comportamento dessa explosão no desenvolvimento do ciclo completo de enriquecimento do urânio.*” (D’Araújo e Castro, 2001:167).

Ainda em relação ao programa nuclear paralelo, foi instaurada<sup>264</sup> uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (1990:5.706), no Congresso Nacional, destinada a investigar o programa autônomo de energia nuclear, mais conhecido como programa paralelo. Durante os debates e declarações, resgata-se a transcrição da declaração do almirante Maximiano da Fonseca<sup>265</sup>:

O almirante fez menção à necessidade de o Brasil dispor de um submarino nuclear, lembrando que a Argentina sofreu muito, na guerra das Malvinas, por não dispor desse equipamento. O ministro condenou aqueles que querem manter o Brasil no atraso da tecnologia nuclear e afirmou que construir uma bomba atômica “é estupidez”. Mas defendeu que o programa seja aberto a todos os interessados, com o objetivo de demonstrar que o Brasil dispõe de equipamentos e tecnologia para produzi-la, quando necessário. “Não temos ameaças aqui. Podemos atrair as pessoas para o nosso País, mas só para dizer: eu posso fazer”.

Com essa declaração, o almirante defendeu a idéia que o Brasil poderia contar com a estratégia de dissuasão, para um eventual conflito, caso o programa fosse levado adiante.

Na mesma Comissão Parlamentar, o general Danilo Venturini declarou, na parte não secreta: “*que o presidente Figueiredo recomendou especial atenção à formação de recursos humanos; assim, de 1979 a 1983, foram concedidas 4.461 bolsas no País e 770 no exterior; foram graduados 55 doutores, 395 mestres e 252 especialistas.*” (*ibidem*:5.707). Esse fato demonstra que quando há um projeto de alta tecnologia desenvolvido pela área militar, há setores da área civil envolvidos, como indústrias e universidades, cujo resultado é a capacitação nacional, e conseqüentemente, o aumento do poder do Estado.

---

<sup>264</sup> A Comissão foi instaurada em 19 de abril de 1990, pela Resolução nº 1/1990, do Congresso Nacional.

<sup>265</sup> O almirante Maximiano Fonseca foi ministro da Marinha no período de 15/3/1979 a 21/3/1984, no governo Figueiredo.

José Goldemberg, secretário de Ciência e Tecnologia no governo Collor, deu a seguinte declaração: “o atual governo decidiu romper com este passado, fechou o buraco de Cachimbo sinalizando claramente que deseja o desenvolvimento de energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos, como, aliás, estabelecido claramente na Constituição Federal.” (ibidem:5.724).

Cabe ressaltar que Pedro Paulo Leoni Ramos, secretário de Assuntos Estratégicos no governo Collor, declarou: “que o Tratado de Não-Proliferação – TNP é, de fato, um tratado inadmissível. É um tratado que, na verdade, tem no seu bojo uma filosofia extremamente discriminatória e que, portanto, deve sofrer, de nossa parte, uma absoluta desconsideração.” (ibidem:5.728). Verifica-se assim, que em relação ao TNP, o Estado continuava a seguir a mesma política do regime militar, de não assinar o tratado por conta de seu conteúdo discriminatório entre os *have* e os *have not*.

Interessante observar um trecho da conclusão contida no relatório final da Comissão Mista de Inquérito:

A legalidade de todo conjunto de ações, que envolve o complexo do Programa Nuclear Paralelo, não é passível de discussão. O Programa foi erigido sobre um conjunto de leis e regulamentos do antigo sistema. Havia, inclusive, na época, o decreto-secreto. Não se pode, portanto, afirmar que o Programa Nuclear Paralelo seja ilegal, pois ele foi construído sobre o sistema jurídico vigente na época, que foi enterrado pela Constituição de 1988. (ibidem:5.728).

Assim, observa-se que o programa nuclear paralelo da MB era um projeto de poder para o Estado, em sintonia com o ideário militar dos anos de 1930. A MB continuou seu programa nuclear para o desenvolvimento de um reator para propulsão de submarinos<sup>266</sup>.

Um dos resultados do Inquérito Parlamentar foi a criação da Comissão Mista Permanente para Assuntos Energéticos e Nucleares – com a finalidade de acompanhar todas as atividades nestas áreas que fossem realizadas em território nacional (ibidem: 5.729).

Dessa maneira, o projeto nuclear paralelo, secreto durante o regime militar e ligado à área da segurança nacional, teve seu final. Com a volta ao regime democrático, a “transparência”<sup>267</sup> nessa área sensível das relações internacionais fez-se presente.

O presidente Fernando Collor sofreu um processo de *impeachment* devido à acusação de corrupção na área da presidência da República e seu governo teve um final melancólico. O

---

<sup>266</sup> O submarino nuclear é um armamento estratégico de forte poder dissuasório; excelente no emprego para a segurança nacional.

<sup>267</sup> Na realidade, cabe ressaltar que, quando os Estados desenvolvem projetos para novos equipamentos militares, eles são realizados secretamente.

governo Collor não modificou o papel das Forças Armadas, como pode ser observado na Lei Complementar n° 69, de 23 de julho de 1991. A Lei dispôs sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, no que tange à sua destinação constitucional, além de prescrever as atividades subsidiárias. Todavia, houve redução do orçamento para a área militar e perda da influência do estamento militar na área da política. O governo, tampouco, produziu uma política de defesa nacional, que congregasse as três Armas. De acordo com Alsina Jr. (2006:69): *“inexistia a perspectiva unificadora, direção política concreta que orientasse o preparo da Marinha, Exército e Aeronáutica.”*

### ***Governo Itamar Franco***

Com o *impeachment* de Fernando Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994). O novo presidente foi muito bem aceito pela área militar. O ministro de Exército no governo Itamar Franco, general Zenildo de Lucena, afirmou que o presidente era sensível aos problemas que o Exército estava atravessando, pois que o Exército estava sendo sucateado. Ademais, o presidente possibilitou que o EB conseguisse uma linha de crédito externo (D’Araújo e Castro, 216-217). Os ministros da Marinha, Ivan da Silveira Serpa, e da Aeronáutica, Lélvio Viana Lobo, também do governo Itamar Franco, elogiaram o presidente devido a sua atuação em relação à área militar.

No governo de Itamar Franco, a SAE, sob a chefia do almirante Mário Cesar Flores, que foi ministro da Marinha no governo Collor, passou à condição<sup>268</sup> de Secretaria-Geral do CDN. Dessa maneira, a SAE passou a desempenhar as funções que lembram as da Saden, extinta pelo governo Collor.

Em relação à área de segurança nacional, as forças singulares mantiveram suas autonomias, não havendo, portanto, uma política de defesa comum. Entretanto, houve uma iniciativa tímida para definir uma política de segurança nacional, pois o almirante Flores, secretário da SAE, reuniu, em 1994, um grupo de diplomatas e oficiais das Forças Armadas para entabular uma discussão neste sentido. O documento resultante, “Bases para uma Política de Defesa”, mostrou as divergências entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e as Forças Armadas sobre o tema, e não teve um resultado efetivo. Ressalta-se que o documento

---

<sup>268</sup> Essa regulamentação aconteceu pelo Decreto n° 893, de 12 de agosto de 1993, que aprovou o regulamento do Conselho de Defesa Nacional.

incorporou as deliberações do grupo de trabalho formado em 1993, pelo MRE e a cúpula militar sobre a participação brasileira em missões de paz<sup>269</sup> patrocinadas pela ONU. Interessante a observação de Alsina Jr. (2006:71):

Apesar de o documento elaborado pela SAE ter incorporado referência à questão das missões de paz, não se pode deixar de registrar que o referido grupo de trabalho presenciou divergências de fundo entre o ministério das Relações Exteriores e os ministérios da Marinha, Exército e Aeronáutica. Estes últimos encararam o envio de tropas estrangeiras como uma tarefa dispendiosa, em contraste com a chancelaria que nele enxergava a oportunidade para a projeção dos interesses brasileiros no cenário internacional.

Verifica-se que não houve uma coordenação diplomático-militar. Entretanto, a visão do Itamaraty prevaleceu e, assim, o Brasil voltou a participar das operações de paz, como na Operação das Nações Unidas em Moçambique, para onde foi enviada uma companhia de infantaria pára-quedista; e, da III Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, com o envio de um batalhão de infantaria, uma companhia de engenharia e dois postos de saúde avançados (Zuccaro, 2005: Anexos B1 e B2).

### ***Governos Fernando Henrique Cardoso***

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso na presidência da República, em 1995, a relação entre as áreas política e militar entrou em um novo patamar. Observa-se, ainda, que a transição do regime militar-autoritário para o regime democrático, que fora iniciada pelo presidente Geisel, chegou ao seu destino. Essa nova relação se refletiu na área da segurança nacional e, conseqüentemente, na área da defesa.

Fernando Henrique, ao assumir a Presidência, tinha em seus objetivos políticos a criação do Ministério da Defesa. Essa afirmação está contida nas declarações dos ministros militares do primeiro mandato. Segundo o almirante Mauro César Rodrigues, quando do convite para ocupar o Ministério da Marinha, “*a única diretriz dada pelo presidente é que ele tinha decidido criar o Ministério da Defesa, mas que o tema seria tratado pelos militares, com calma.*” (D’Araújo & Castro, 2001:277).

Entre as três Forças havia diferenças em relação à estrutura do Ministério da Defesa, pois cada uma delas tinha uma posição preestabelecida. Ressalta-se que no primeiro governo

---

<sup>269</sup> Com o fim da Guerra Fria, as missões de paz passaram a ser novamente empregadas pelo sistema internacional, sob supervisão da ONU.

Fernando Henrique, o chefe do EMFA voltou a ter *status* de ministro e o rodízio no cargo de chefia que existia entre as Forças Armadas deixou de acontecer. O cargo ficou para um oficial-general do Exército. Uma das razões era levar adiante o projeto de criação do Ministério da Defesa (*ibidem*:37-38).

Para confirmar a não uniformidade de uma política de defesa que congregasse as três Forças cujos reflexos atingem a área de segurança nacional, ressalta-se o seguinte fato: logo no início do governo Fernando Henrique houve uma querela entre os Ministérios da Marinha e da Aeronáutica sobre o problema da aviação de asa fixa embarcada. Como visto, a Marinha, desde o governo Castello Branco, não tinha autorização para operar aeronaves com asa fixa. O ministro da Marinha pleiteou a autorização para adquirir este tipo de aeronaves, no que foi atendido pelo presidente, que deu o aval e a MB passou a operar com aviação de asa fixa a partir de 1997. As relações entre Aeronáutica e Marinha ficaram estremecidas<sup>270</sup>; havia diferenças estratégicas entre as Forças, portanto não havia uma política de defesa comum, acarretando vulnerabilidades na segurança nacional.

### ***Sobre a Anistia***

Como já visto, a área militar, desde o governo Sarney, empenhou todos os esforços para que a Lei da Anistia de 1979 não sofresse alterações. Todavia, no governo Fernando Henrique a Lei da Anistia foi complementada com a Lei n° 9.140, de 4 de dezembro de 1995, que dizia, em seu art. 1:

São reconhecidas como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas relacionadas no Anexo I desta Lei, por terem participado, ou terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, desde então, desaparecidas, sem que delas haja notícias.

Desta forma, o Estado reconheceu o arbítrio praticado em nome da política de segurança nacional vigente durante o regime militar. Todavia, para não acirrar os ânimos na área militar, o art. 2 rezava que: “*a aplicação das disposições desta Lei e todos os seus efeitos orientar-se-ão pelo princípio de reconciliação e de pacificação nacional, expresso na Lei n° 6.683, de 28 de agosto de 1979 – Lei da Anistia.*” A nova lei criou uma comissão especial para proceder ao

---

<sup>270</sup> O apoio técnico na compra das aeronaves de asa fixa A-4 para a Marinha foi dado pela Marinha da Argentina (D’Araújo e Castro, 2001:40). Fato que demonstra uma relação de confiança entre os Estados, na questão de segurança nacional.

reconhecimento das pessoas não relacionadas no seu anexo e as que tenham falecido por causas não naturais, nas dependências policiais e estabeleceu uma indenização às famílias dos desaparecidos. De acordo com o general Alberto Mendes Cardoso<sup>271</sup>: *“a verdadeira transição foi feita no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique – transição dos governos militares e de seus ideários para um governo de plena democracia. Um episódio como o da indenização às famílias foi a pedra de toque porque testou nossos valores militares.”* (D’Araújo & Castro, 2001:322-323). No EB, a indenização caso Lamarca trouxe turbulência. Para o ministro de Exército, general Zenildo: *“não vou dizer que não tivesse havido descontentamento no Exército, mas não houve indisciplina nem manifestações. Não vou dizer que tenha sido tranqüilo, mas segurei.”* (ibidem:224). A transição para a democracia chegava ao final, pois tabus foram quebrados.

As palavras do general Alberto Mendes Cardoso foram corroboradas por Eliézer Rizzo de Oliveira (1998:38), que confirmam o fim da transição do regime militar para o regime democrático:

O presidente Fernando Henrique Cardoso conduziu o Brasil e as próprias Forças Armadas a reconhecer que estas haviam descumprido leis positivas e leis naturais ao implantarem uma estrutura de terror e de tortura de combate ao terrorismo e à guerrilha. Em termos gerais, para o combate a toda forma de “subversão”. No entanto ao preservar os limites da anistia, o equacionamento jurídico e político dos mortos e desaparecidos não acarretaram descrédito das autoridades militares nem da legitimidade do presidente com relação às Forças Armadas, nem ainda desprestígio destas com relação à sociedade brasileira.

### ***A CREDEN***

Em relação à área de segurança, o governo Fernando Henrique, o Decreto n° 1.895, de 6 de maio de 1995, instituiu a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), que tem como objetivos a formulação de políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas, inclusive aquelas pertinentes à cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa à integração fronteiriça, às populações indígenas e aos direitos humanos, às operações de paz, ao narcotráfico e a outros delitos de configuração internacional, à imigração e às atividades de

---

<sup>271</sup> O general Alberto Mendes Cardoso foi ministro-chefe da Casa Militar do governo Fernando Henrique Cardoso de 1995 até setembro de 1999, quando a Casa Militar foi extinta. Em seu lugar foi criado o Gabinete de Segurança Institucional e o general foi seu primeiro chefe, permanecendo até o final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique (1998-2002).

inteligência (art. 1). Ela é integrada pelos seguintes membros: ministros militares, ministro das Relações Exteriores, secretário da SAE, chefe da Casa Militar, ministro-chefe da Casa Civil. A secretaria executiva da CREDEN ficou a cargo da Casa Militar. Observa-se que as matérias relacionadas dizem respeito às novas ameaças como delitos transnacionais, principalmente o narcotráfico e a imigração. Desta maneira, o novo órgão deveria ser chamado de Câmara de Relações Exteriores e Segurança Nacional, pois seria mais abrangente, inclusive devido a seus membros não serem apenas da área militar. Todavia, como já observado, a designação “segurança nacional” fora estigmatizada.

De acordo com o almirante Mauro César Pereira (2002:26-27), a CREDEN foi criada sob sua influência junto ao presidente Fernando Henrique:

[...] sempre me pareceu que um país com as dimensões e o estágio de desenvolvimento como os do Brasil não poderia abdicar de ter uma presença adequada no cenário internacional e, para tanto, considerar que a política internacional e de defesa precisam caminhar indissociavelmente ligadas, como acontece em qualquer lugar mais desenvolvido do mundo. Foge ao meu entendimento qualquer consideração de nos defendermos a não ser de ações vindas de fora, constituindo-se um absurdo pensarmos em nos defender dos próprios brasileiros.

Cabe ressaltar, novamente, que a política internacional de um Estado está diretamente correlacionada com sua política de segurança. A defesa é um setor da área de segurança nacional. O almirante descartou, ainda, o emprego da área de defesa na segurança pública do Estado.

Por outro lado, é importante frisar, como verificado nos capítulos anteriores, que a política externa do Brasil elaborada pelo Itamaraty não levava em conta a política de segurança nacional ou a projeção de poder; não havia interação estratégica das duas áreas<sup>272</sup>. Em relação à segurança internacional, a política externa estava centrada principalmente na questão da Guerra Fria, no desarmamento das grandes potências e na segurança econômica; enquanto a área militar, sob a égide do EB, estava centrada na segurança interna. A CREDEN, portanto, viria preencher essa lacuna, pois foi a partir dela que surgiram as primeiras conversações para a elaboração da primeira Política de Defesa Nacional, de 1996.

---

<sup>272</sup> Devemos levar em conta os períodos estudados – durante a ditadura de Getúlio Vargas a política exterior teve grande influência da área militar, pois ela era fiadora do regime; no período de 1945-1964, vimos a evolução da política exterior, que culminou com a PEI; no regime militar, os governos militares exerceram forte influência nas políticas do Itamaraty. Com a volta ao regime democrático o Itamaraty passa a ter sintonia com a área política, que definirá seu rumo nas relações internacionais.

Cabe destacar que em junho de 1995, portanto antes da instituição da CREDEN, aconteceu em Williamsburg, EUA, a primeira Reunião dos Ministros da Defesa das Américas. Segundo o secretário da Defesa dos EUA, William J. Perry (1995:3): “*After extensive consultations among all participating governments, we agreed to focus on three themes: defense transparency and confidence building; defense cooperation in such areas as international peacekeeping, demining operations, and counterdrugs; and the role of Armed Forces in twenty-first century democracies.*”<sup>273</sup> A Reunião produziu os seis princípios de Williamsburg:

Manter a promessa do Acordo de Santiago de que a preservação da democracia é a base para a garantia de segurança mútua; reconhecer que as forças militares e de segurança desempenham um papel vital no apoio e na defesa dos legítimos interesses do Estado democrático e soberano; confirmar os compromissos de nossos Estados, acordados em Miami e Manágua, de que nossas Forças Armadas devem ser subordinadas à autoridade democrática controladora, de que devem atuar nos limites das Constituições Nacionais, e de que devem respeitar os direitos humanos nas práticas de treinamento; aumentar a transparência em assuntos de defesa, mediante troca de informações, produção de relatórios relativos às despesas com a defesa, por intermédio de um maior diálogo entre civis e militares; estabelecer como uma meta para o hemisfério, a resolução de ajustes negociados e ampla adoção de medidas de “*confidence building*”, tudo isto dentro de um tempo consistente com o ritmo da integração hemisférica, visando a reconhecer que o desenvolvimento de nossa segurança econômica afeta profundamente a nossa segurança de defesa e vice-versa; e, promover uma maior cooperação na área da defesa, no apoio de participações voluntárias em operações de manutenção de paz, patrocinadas pela Nações Unidas, e mediante a participação em caráter de apoio na luta contra o narcoterrorismo.<sup>274</sup> (US Government, 1995, tradução minha).

Comparando os princípios de Williamsburg e os programas e matérias correlacionadas na CREDEN, verifica-se que a cooperação internacional em assuntos de segurança e defesa, a integração fronteiriça, os direitos humanos, as operações de paz e o narcotráfico e outros delitos internacionais são comuns a ambos os documentos. Portanto, pode-se inferir que os resultados da Reunião, que foi capitaneada pelos EUA, tiveram papel relevante na instituição da CREDEN e influenciaram os objetivos definidos.

Sobre a importância da Reunião de Williamsburg, ressalta-se que o governo dos EUA desejava uma nova política de segurança para o hemisfério, pois o sistema internacional havia se transformado com o fim da Guerra Fria. As “ameaças” eram outras e a políticas de

---

<sup>273</sup> Fonte: *Williamsburg Defense Ministerial Report, US Government* ([www.summit-americas.org/williamsburg.spanish.htm](http://www.summit-americas.org/williamsburg.spanish.htm)). Acesso em 8 de agosto de 2007.

<sup>274</sup> Em 1993 aconteceu, em Manágua, a Assembléia Geral da OEA, cujo tema era Democracia e Forças Armadas Subordinadas à Autoridade Civil. Em 1994, aconteceu, em Miami, a I Cúpula dos Chefes de Estado das Américas.

segurança dos Estados do hemisfério deveriam estar configuradas de acordo com a política de segurança dos EUA. Em discurso na reunião de Williamsburg, o vice-presidente dos EUA, Al Gore, disse: “*We must all recognize that threats to our security certainly did not end with the demise of communism.*” E definiu o novo papel para as Forças Armadas, cujo primeiro seria: “*the most striking impact of hemispheric stability is that professional military and civilian security resources have been freed up to participate in international peace-keeping.*” O segundo seria:

Agora há uma segunda atribuição, o flagelo do tráfico de narcóticos continua a ser uma mácula em nosso hemisfério. Como salientado pelo general McCafrey, que trabalha diariamente com este problema, o narcotráfico é um câncer. Se for deixado que se instale a metástase – assim como ocorre no câncer –, irá fomentar a violência, irá debilitar a democracia, irá criar a corrupção no âmbito da sociedade, irá criar uma enfermidade na Comunidade de Nações aqui representadas. (US Government, 1995:10, tradução minha).

Infere-se que as Forças Armadas dos Estados americanos deveriam ser empregadas no combate ao narcotráfico, pois para os EUA, o narcotráfico é uma ameaça à segurança nacional. O intento norte-americano era securitizar a questão do narcotráfico em todo o hemisfério.

### ***A Política de Defesa Nacional (PDN)***

Um dos trabalhos elaborados pela CREDEN foi a Política de Defesa Nacional (PDN). Interessante observar a nova posição do ministério das Relações Exteriores em relação à área de segurança nacional antes do lançamento do novo documento:

Um elemento importante para a inserção externa do Brasil nestes próximos anos é a definição de uma Política de Defesa Nacional que harmonize e maximize as ações das três forças singulares e engaje a sociedade brasileira por intermédio da consciência do imperativo de proteger adequadamente nosso território, nosso patrimônio ambiental, nossos valores e nossa identidade cultural e nacional... Essa política unificada está em elaboração na Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Sua definição, fundada em uma concepção realista e pragmática dos objetivos e das prioridades, está sendo feita com base em amplas consultas e coordenação entre os órgãos interessados e Forças Singulares. (Lampreia, 1996:52).<sup>275</sup>

Observa-se que o ministro ressaltou a necessidade de a sociedade e a área política se engajarem nos assuntos da área de segurança nacional e chamou a atenção para a necessidade

---

<sup>275</sup> O embaixador Luiz Felipe Lampreia foi ministro das Relações Exteriores no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

de proteção do patrimônio do meio ambiente, um novo setor daquela área; todavia, não mencionou o papel das Forças Armadas na consecução da política externa.

A PDN, promulgada em 1996, deveria ter sido chamada de Política de Segurança Nacional, mas não o foi porque o termo, como já dito, foi estigmatizado, quer pela área política, quer pela *intelligentsia* nacional. O documento abrange as áreas da segurança e não apenas a área militar, que é responsável pela defesa do Estado, conforme preconizado: “A política de defesa nacional, voltada para as ameaças externas, tem como finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas do poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar.” (PDN, 1996:3). Observa-se a participação das áreas civil e militar.

O documento continha a situação do quadro internacional, postulando que: “para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e de cone sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul.” (*ibidem*:5). Assim, a área do Atlântico Sul passou a ser considerada estratégica para os interesses políticos nacionais, pois é vital para o comércio exterior. Dando prosseguimento ao quadro internacional, a PDN chamou a atenção sobre a existência de bandos armados que atuavam em Estados vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e sobre o crime organizado internacional, focos de preocupação (*ibidem*:6). O documento vislumbrou novas ameaças à segurança nacional.

A PDN definiu seus objetivos (*ibidem*:7)

[...] a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; a preservação da coesão e da unidade da nação; a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacional.

Verifica-se que os objetivos são difusos e não estão centrados apenas na área da segurança nacional. Ao mesmo tempo em que objetiva a segurança do Estado, focaliza, também, a segurança dos cidadãos.

A partir dos objetivos definidos, foi apresentada a orientação estratégica: “a PDN é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo” (1996:8), explicitando-se que:

[...] a vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz e; que o caráter defensivo não implica que, em caso de conflito, as Forças Armadas tenham que se limitar estritamente à realização de operações defensivas.

Dessa maneira, ficou definida mais uma vez a vontade pacifista e não bélica do Estado, pois não vislumbrou a projeção de poder; portanto, a solução diplomática para os conflitos continuou sendo a premissa maior da política externa brasileira.

Finalmente, a PDN elencou as diretrizes para a consecução dos objetivos da defesa nacional. Entre eles, destacam-se: a participação nas operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais; intensificação do intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas; a proteção da Amazônia brasileira, com apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar; a busca de um nível de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de capacidade de produção, de modo a minimizar a dependência externa do Estado quanto aos recursos de natureza estratégica de interesse para a sua defesa. Com o início do período de novas relações com a Argentina e com o fim da Guerra Fria, a proteção da Amazônia brasileira ganhou um destaque especial, pois o setor militar passou a considerá-la como sendo uma área de cobiça internacional. O documento também focalizou a busca do desenvolvimento tecnológico, como uma forma da não-dependência do exterior, em relação ao material militar.

Assim sendo, o Estado passou a contar com uma política de segurança que abrangia vários setores, dando destaque ao setor da defesa, e, acima de tudo, sob a égide da área da política, pois como rezava a PDN (1996: 4): *“nesse processo, cabe conciliar as necessidades de defesa com a disponibilidade de meios, mediante aprovação de recursos pelo Congresso Nacional e, sempre que possível, com o envolvimento dos segmentos acadêmico, científico-tecnológico e industrial do País.”* O problema que persiste é a implantação dessas diretrizes políticas, principalmente quando os recursos são escassos; portanto, trata-se de uma questão das prioridades políticas do governo federal.

Ainda em relação à PDN de 1996, um marco na área de segurança do Estado, torna-se importante destacar as palavras do almirante Mauro César (2002:33):

Positivamente, antes da Política de Defesa Nacional (PDN), não havia uma política de defesa. A Marinha já dispunha de documentos formais sobre o assunto, mas o quê seria de âmbito nacional era inferido da leitura de diversas fontes, obviamente com a

interpretação unilateral inevitável. Não sei o que tinham o Exército e a Aeronáutica. A julgar, entretanto, por sensíveis divergências nas concepções sobre defesa, que não acredito já terem sido completamente eliminadas, o mais próximo seria reconhecer haver três interpretações políticas não necessariamente convergentes. O Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), embora concebido como o local de harmonização das políticas de defesa em alto nível, nunca chegou a cumprir plenamente seu propósito e os motivos são diversos, merecendo de futuros pesquisadores uma análise desapassionada.

As palavras do almirante Mauro César são importantes, pois confirmam o que o Brasil não possuía uma política de segurança nacional, nem uma política de defesa comum às três Forças Singulares, para uma eventual ameaça externa. Houve, sim, uma política de segurança nacional focalizada no “perigo comunista” interno, cuja origem está fundamentada no movimento comunista de 1935 e que passou a ter maior relevância com o advento da Guerra Fria, com forte influência da ideologia norte-americana. Portanto, nos anos de 1990, com a ameaça comunista desvanecendo-se, tornou-se necessária uma nova política para o novo sistema internacional.

Com a PDN, na qual estratégias políticas para a área de segurança nacional foram definidas, o caminho para a criação do Ministério da Defesa estava aberto. Como bem expressou o ministro de Exército, Zenildo de Lucena (1998:3):

Da análise dessas orientações, fica evidente que somente com a integração da Marinha, do Exército e da Aeronáutica podemos cumprir os objetivos fixados. A Política veio, na prática, fortalecer a idéia defendida pelo ministério do Exército há exato seis anos. Como se pode depreender, as Forças Armadas devem estar primordialmente voltadas para o nosso próprio território. A política de defesa não contempla projeção de poder.<sup>276</sup>

Essas palavras respaldam as do almirante Mauro César, de que não havia uma política de segurança que congregasse as três Forças. As palavras do general Zenildo – de que as Forças Armadas devem estar voltadas ao território – geram a seguinte dúvida: voltadas ao território para defender o Estado e os cidadãos de ameaças externas, ou para fazer a segurança interna para o Estado?

---

<sup>276</sup> Exposição do ministro do Exército, general Zenildo de Lucena, acerca da criação do MD, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, em 9 de dezembro de 1998, nº 0499/98.

### ***O Ministério da Defesa (MD)***

Para a instituição do Ministério da Defesa, os membros da CREDEN se reuniram em 1997. Como resultado, foi criado um grupo de trabalho interministerial<sup>277</sup> para a formulação do MD, a partir das diretrizes do presidente Fernando Henrique Cardoso. O pressuposto básico era que o Ministério iria abarcar as forças singulares, portanto os Ministérios militares seriam extintos. De acordo com Alsina Jr. (2006:135): *“os trabalhos realizados no âmbito do GTI a partir de então foram plenos de divergências, em que se observava, de uma forma geral, que as posições obedeciam a um padrão de alinhamento mais ou menos constante. De um lado, o Exército, Aeronáutica e EMFA, de outro a Marinha, Itamaraty, SAE e Casa Militar.”* As divergências existentes foram, também, confirmadas pelo ministro de Exército, general Zenildo de Lucena (1998:3), em sua exposição na Câmara dos Deputados: *“nos debates realizados para a adoção do novo modelo e condução da transição organizacional, ocorreram naturais divergências de opinião intrínsecas ao processo democrático. As decisões do grupo, conseqüentemente, foram tomadas por consenso ou votação”*

Verifica-se que Marinha, Exército e Aeronáutica tinham estratégias diferentes no que concerne à política de segurança do Estado. A Marinha adotava a projeção de poder<sup>278</sup>, isto é, poder para fora dos limites territoriais do Estado, mesmo quando adotando defesa dissuasória. Já para o Exército, a estratégia é voltada para o interior do Estado. Cabe transcrever as palavras do então ministro do Exército, general Zenildo de Lucena (*ibidem*:20) sobre a estratégia adotada pelo Exército, pela sua importância:

Estamos em todas as unidades da Federação com uma presença efetiva. Isso nos torna diferentes dos exércitos convencionais, se comparado com o exército profissional dos Estados Unidos e com os dos países europeus. Temos essa tarefa, que é fundamental, de manutenção. Somos os principais agentes da coesão e da unidade nacional. A presença dessas unidades e a movimentação constante dos nossos oficiais e graduados dão um sentido de unidade e de coesão. Isso é algo importante. É uma das tarefas mais importantes, creio, que o Exército cumpre no País, muito mais do que a preparação para um eventual conflito: essa presença diuturna – presença mesmo – em todos os locais.

Observa-se, assim, que a política do EB é centrada na coesão nacional e sua unidade, política adotada desde os tempos do Império.

---

<sup>277</sup> Participaram do grupo de trabalho o Chefe da Casa Civil (coordenador), os ministros das três forças singulares, do EMFA, das Relações Exteriores, o secretário da SAE e o chefe da Casa Militar.

<sup>278</sup> Durante a Guerra Fria, a orientação estratégica da Marinha estava voltada à guerra anti-submarina e à proteção das linhas de comunicações marítimas, vitais para o Estado.

Apesar da apatia inicial dos Ministérios militares em relação à criação do MD, o processo sofreu uma evolução e a decisão política do presidente Fernando Henrique Cardoso prevaleceu. O MD foi criado por Medida Provisória no dia da inauguração do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique (1999-2002). O ministro escolhido para a nova pasta foi Élcio Álvares<sup>279</sup>. Os ministros militares, após a aprovação da Medida Provisória, passaram a ser denominados de Comandantes das respectivas Forças.

Para Fernando Henrique Cardoso (2006:254): *“a criação desta Pasta era importante para melhorar o desempenho conjunto das Forças Armadas e porque ela simbolizava um relevante avanço democrático, exprimindo com maior clareza a subordinação dos militares ao poder civil”*. Apenas uma observação sobre o equívoco: não é a subordinação das Forças Armadas ao poder civil; as Forças Armadas são subordinadas ao poder político do Estado, pois ele detém o monopólio da força.

Com a criação do MD não houve solução imediata para o problema da segurança nacional. Além do mais, as práticas corporativas das Forças Singulares eram obstáculos em relação às articulações que devem ser regidas pelo MD. Entretanto, ressalta-se que foi o primeiro passo para o estabelecimento de uma nova política de defesa comum para as três forças singulares, com reflexos na área de segurança nacional.

Com o MD, o poder militar “perdeu” a influência hegemônica sobre o poder político do Estado. Os Comandantes das Forças Singulares perderam assento no ministério<sup>280</sup>, deixou de haver a ligação direta, no novo organograma da Presidência, do Comandante Supremo das Forças Armadas com os Comandantes de cada Força.

Instituindo o MD, o governo Fernando Henrique sancionou a Lei Complementar n° 97, em 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. O art. 1° define a destinação e atribuições das Forças Armadas, reiterando o art. 142 da Carta Magna. A Lei Complementar trouxe mudanças em relação ao assessoramento ao Comandante Supremo. O art. 2 diz que o presidente da República, na condição de Comandante Supremo das Forças Armadas, é assessorado pelo Conselho Militar

---

<sup>279</sup> Élcio Álvares foi ministro extraordinário da Defesa de 1/1/1999 a 10/6/1999, quando a Medida Provisória foi aprovada pelo Congresso Nacional, e ministro da Defesa de 10/6/1999 a 23/1/2000.

<sup>280</sup> Os Comandantes das Forças Singulares continuaram a ter o foro privilegiado, em relação aos crimes de responsabilidade, de acordo com a Emenda Constitucional de 2 de setembro de 1999, que alterou o artigo 52 da Carta Magna.

de Defesa<sup>281</sup> (CMD), nos assuntos concernentes ao emprego dos meios militares. Em relação a outros assuntos da área militar, o presidente é assessorado apenas pelo ministro da Defesa. De acordo com o art. 3, as Forças Armadas são subordinadas ao ministro da Defesa e dispõem de estruturas próprias.

Na seção II, referente à direção superior das Forças Armadas, o art. 11 reza que compete ao Estado-Maior de Defesa elaborar o planejamento do emprego combinado das forças singulares e assessorar o ministro da Defesa na condução dos exercícios combinados e quanto à atuação das forças brasileiras em operações de paz. Esse artigo é deveras importante, pois é nele que está a diretiva para as operações combinadas. É o nascimento de uma só política de defesa, que doravante seria definida pela política de segurança nacional.

O capítulo IV dispõe sobre do preparo das forças singulares, que é orientado pelos parâmetros básicos: permanente eficiência singular e diferentes modalidades de emprego interdependentes; procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios e correta utilização do potencial nacional (art. 14). Sobre o preparo, o foco principal está na modalidade interdependente, isto é, operações combinadas e na contínua busca do fortalecimento da indústria militar nacional. Verifica-se que essa busca vem desde o tempo de Góes Monteiro: a nacionalização para não depender dos fornecedores de outros Estados, pois essa dependência apresenta vulnerabilidades à política de segurança nacional.

O capítulo V é o mais importante, pois define responsabilidades em relação ao emprego das Forças Armadas. O art. 15 reza que o emprego das Forças Armadas, na defesa da pátria; na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem; e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do presidente da República, que determinará ao ministro da Defesa a ativação dos órgãos operacionais. O parágrafo 1º, do art.15, diz que compete ao presidente da República a decisão quanto ao seu emprego, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constituídos, por intermédio dos presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. O parágrafo 2º dispõe sobre a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que por iniciativa dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do presidente da

---

<sup>281</sup> O CMD é composto pelo ministro da Defesa, presidente do Conselho, e pelos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e, ainda, pelo chefe do Estado-Maior de Defesa.

República, depois de esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A Lei Complementar elencou, ainda, atribuições subsidiárias para a Marinha e para a Aeronáutica. O propósito dessas atribuições é a cooperação com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil. A Lei instituiu, ainda, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), vinculada ao MD; ela é o órgão regulador e fiscalizador da aviação civil e da infra-estrutura aeroportuária. Entende-se que objetivo político do governo era desmilitarizar a aviação civil, que sempre fora controlada pela FAB.

Também tendo em vista a criação do MD, o governo editou o Decreto nº 3.203, de 8 de outubro de 1999,<sup>282</sup> que dispôs sobre a CREDEN. Em relação às matérias correlacionadas da comissão não houve mudanças. Entretanto houve alterações em relação aos membros integrantes: o ministro da Defesa passou a ser membro da CREDEN, enquanto os Comandantes das forças singulares participariam das reuniões como convidados.

### *As mudanças na Casa Militar*

Uma das mudanças<sup>283</sup> significativas na Presidência da República foi a denominação da Casa Militar. Ela passou a ser chamada de Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI). Adiante analisaremos o papel relevante dessa nova instituição. A precedência oficial do chefe do Gabinete passou à de ministro de Estado. Segundo o general Alberto Cardoso, a Casa Militar foi recebendo novas funções institucionais, pois:

[...] o antigo Conselho de Segurança Nacional foi extinto, não teve sucedâneo, e o presidente foi sentindo a necessidade de criar órgãos que atendessem àquele vazio. Assim ele criou a Credena (*sic*), a Câmara de Relações Exteriores e Defesa e atribuiu à Casa Militar, na virada do governo, a Secretaria Executiva da Credena (*sic*) e a Secretaria Executiva do Conselho de Defesa Nacional, são assuntos afetos a segurança nacional. (D' Araújo e Castro, 2001:325)

Verifica-se que as mudanças formuladas pelo presidente Collor foram sendo alteradas nos governos posteriores. O novo Gabinete de Segurança Institucional nada mais é que o antigo Conselho de Segurança Nacional, as tarefas, as mesmas.

---

<sup>282</sup> Com a promulgação desse diploma legal, o Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996, foi revogado.

<sup>283</sup> Essa mudança foi realizada pela Medida Provisória nº 1.911-10, de 24 de setembro de 1999, que alterou dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

### ***Reformulações no setor de inteligência – a criação da Abin***

Em relação à área da inteligência<sup>284</sup> o presidente sancionou a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). O art. 1º definiu que o Sistema Brasileiro de Inteligência<sup>285</sup> tem a finalidade de fornecer subsídios ao presidente da República nos assuntos de interesse nacional. Os fundamentos do Sistema Brasileiro de Inteligência são: a preservação da soberania nacional, sendo, portanto, vinculado ao sistema de segurança nacional; a defesa do estado democrático de direito e a da dignidade da pessoa humana; devendo, ainda, cumprir e preservar os direitos e garantias individuais e demais dispositivos da Constituição Federal.

A Abin é o órgão de assessoramento direto do presidente da República e o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência. À Abin compete, entre outras funções, o planejamento e execução da proteção de conhecimento sensível, relativo aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade, e a avaliação de ameaças, internas e externas à ordem constitucional (art. 4). O art. 5 reza que a execução da política nacional de inteligência, levada a efeito pela Abin, será supervisionada pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional<sup>286</sup> do Conselho de Governo. Ressalta-se que o controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo poder Legislativo, na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional (art. 6). Dessa maneira, as atividades de inteligência terão um controle externo e sua missão está definida com precisão. A formulação da Abin diferiu totalmente da instituição do antigo SNI. Como visto, o SNI era totalmente independente, sem controle externo e suas decisões eram tomadas à revelia dos poderes constitucionais, além de ser militarizado. Ressalta-se que apesar do controle externo, os serviços de inteligência são bastante sensíveis e podem ser utilizados pelo poder político para alcançar seus objetivos, quando opta pela não transparência de suas decisões.

Com a promulgação da Carta Magna, em 1988, e apesar do que reza o art. 142 sobre a missão das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, isto é, seu emprego na segurança

---

<sup>284</sup> O nome de informações passou para de inteligência e o de contra-informação para contra-inteligência. Assim os órgãos de inteligência têm a mesma missão dos serviços de informações.

<sup>285</sup> O Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, dispôs sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, e instituiu o Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência, vinculado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

<sup>286</sup> O Decreto nº 3.203, de 8 de outubro de 1999, incluiu as atividades de inteligência como sendo matéria correlacionada nas formulações políticas e no estabelecimento de diretrizes da CREDEN.

interna, persistiu o dilema nesse tipo de emprego, resquício do período militar. Todavia, com as mudanças institucionais promovidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso no que se refere à área militar, houve a necessidade de uma legislação que desse fim ao dilema do emprego das Forças Armadas na segurança interna.

Assim sendo, o governo fixou as diretrizes<sup>287</sup> para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. Estas têm o propósito de orientar o planejamento, a coordenação e a execução das ações das Forças Armadas e dos órgãos governamentais federais na garantia da lei e da ordem. O decreto diz que é de competência exclusiva do presidente da República a decisão do emprego das forças singulares na garantia da lei e da ordem (art. 2). Diz, ainda, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível (art. 5). O diploma legal definiu também as incumbências dos órgãos federais quanto ao planejamento e a ação a ser executada, que serão as de polícia ostensiva, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das polícias militares (art. 3).

Ainda, sobre o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, interessante observar as palavras de Fernando Henrique Cardoso (2006:128):

Hoje, depois que a realidade do país mostrou a necessidade da presença de tropas federais para afastar dúvidas sobre a licitude eleitoral em certas regiões e da indispensável intervenção das Forças Armadas em rebeliões da Polícia Militar ocorridas em diferentes estados, sem esquecer as ações emergenciais que elas protagonizaram para controlar o tráfico de drogas e de armas, a discussão sobre manter Exército, Marinha e Aeronáutica voltados apenas para a defesa externa do país mostrou o quanto era vã.

Essas palavras mostram a realidade e as peculiaridades do Estado, todavia Fernando Henrique não disse que as instituições da segurança pública são frágeis e necessitam de uma reformulação por parte do poder político.

No final de seu governo, Fernando Henrique Cardoso sancionou, em 7 de fevereiro de 2002, o Decreto nº 4.118, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Em relação à área de segurança, houve mudanças significativas. Observa-se que as competências do Gabinete de Segurança Institucional nos levam à antiga Secretária do antigo Conselho de Defesa Nacional, pois entre elas estão: prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crise, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional; realizar o assessoramento pessoal ao presidente da República em assuntos militares e de

---

<sup>287</sup> As diretrizes foram fixadas pelo Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.

segurança; coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança de informação e, ainda, coordenar e integrar as ações de governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção do uso indevido de substâncias entorpecentes. O chefe do GSI é o secretário-executivo do Conselho de Defesa Nacional, que deveria ter a denominação de Conselho de Segurança Nacional, haja vista que alcança outras áreas, pois trata de assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático. O ministro-chefe recebeu, também, a missão de presidir a CREDEN.

O MD passou a ter as seguintes áreas de competência, entre outras: projetos especiais de interesse da defesa nacional; o orçamento da defesa; a política de mobilização nacional; a política nacional de exportação de material de emprego militar, bem como o fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento; produção e exportação em áreas de interesse de defesa e controle de exportação de material bélico de natureza convencional; e a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, quando couber, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, bem como a sua cooperação com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil; e apoio no combate aos delitos transnacionais, fronteiriços e ambientais.

Observa-se, primeiramente, que o MD é o coordenador da política de defesa nacional; dessa maneira, deixou de haver uma política de defesa e suas estratégias decorrentes para cada força singular; em segundo lugar, foi incluída em suas competências a preocupação em relação aos delitos transfronteiriços, narcotráfico e contrabando, além dos problemas nacionais. Assim sendo, as ameaças difusas do pós-Guerra Fria passaram a ser consideradas uma verdadeira ameaça à segurança do Estado.

Em relação ao ministério da Ciência e Tecnologia, em suas áreas de competência, há algumas relacionadas à segurança nacional, como a política nacional de biossegurança, a política nuclear, a política espacial e o controle da exportação de bens e serviços sensíveis, que não foram definidos. Mais uma razão para a PDN mudar o nome para a Política de Segurança Nacional.

Com o término do regime militar, uma das preocupações da área militar em relação à segurança do Estado é a referente à questão das terras indígenas e às áreas de conservação ambiental. Em decorrência, o governo promulgou os Decretos n°s 4.411 e 4.412, ambos de 7 de outubro de 2002, que dispõem sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas

unidades de conservação e nas terras indígenas, respectivamente. Os Decretos rezam que no exercício das atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas e da Polícia Federal, os militares e policiais federais têm a liberdade de trânsito e acesso por via aquática, aérea ou terrestre para a realização de deslocamento, estacionamento, patrulhamento, policiamento e demais operações ou atividades relacionadas à segurança e integridade do território nacional; além da missão de garantir a lei e a ordem e a segurança pública, nas áreas de conservação e nas terras ocupadas por indígenas, como também, na implantação de programas e projetos de controle e proteção da fronteira. Assim sendo, a lacuna referente à segurança nacional das referidas áreas foram preenchidas por diplomas legais.

### ***O governo Luiz Inácio Lula da Silva***

Em primeiro de janeiro de 2003, assumiu a Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva. Assumiu o cargo de ministro da Defesa, o embaixador José Viegas Filho. Logo após a assunção do governo, foi promulgada, em 28 de maio de 2003, a Lei 10.683, que dispôs sobre a organização da Presidência da República, sendo que em relação ao MD e ao GSI não houve mudanças.

### ***Uma nova CREDEN***

Em relação à CREDEN, o governo Lula revogou o Decreto nº 3.203, de 8 de outubro de 1999 e instituiu, em 6 de agosto de 2003, uma nova CREDEN, pelo Decreto nº 4.801. O art. 1º reza que ficou criada a CREDEN, do Conselho de Governo, com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área de relações exteriores e da defesa nacional do Governo Federal, e aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações cujo escopo ultrapasse a competência de um só Ministério. As matérias referentes a estudos e acompanhamentos e formulações não sofreram alterações, apenas a área dos direitos humanos ficou separada do campo das populações indígenas. O art. 2 definiu que a CREDEN será integrada pelo ministro-chefe do GSI, que a presidirá, e pelos ministros da Justiça, das Relações Exteriores, da Defesa, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Meio Ambiente e pelo chefe da Casa Civil. Observa-se que passaram a integrar a CREDEN os Ministérios do Meio Ambiente e Planejamento, Orçamento e Gestão; com esses novos participantes, existe mais uma razão para que a Câmara passasse a ser

denominada Câmara de Relações Exteriores e Segurança do Estado, visto que todas as áreas de segurança estão presentes: política, defesa, economia, meio ambiente e social, tal como definidas por Buzan. Ressalta-se que os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica são convidados a participar das reuniões, em caráter permanente. Dessa maneira, a nova CREDEN instituída no governo Lula continua a guardar certas semelhanças com Conselho de Defesa Nacional.

### ***Forças Armadas: reformulando atribuições***

O governo Lula promulgou, em 2 de setembro de 2004, a Lei Complementar nº 117, que alterou a Lei Complementar nº 97, que dispunha, como já visto, sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, a fim de estabelecer novas atribuições subsidiárias. Sobre o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, foram inseridos novos parágrafos, sendo que o de nº 5 deixou claro a quem caberia a responsabilidade sobre o controle operacional. Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. Portanto, o controle operacional passou para a autoridade militar encarregada da missão. Ficou também definido que o emprego e o preparo das Forças na garantia da lei e da ordem são considerados atividade militar para fins de aplicação do art. 9, inciso II, alínea c, do Decreto-Lei nº 1.001, de 29 de outubro de 1969, do Código Penal Militar.

Em relação às atividades subsidiárias definidas para as Forças Armadas, foram acrescentadas novas tarefas: à Marinha coube a cooperação com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. À Aeronáutica coube a cooperação com os órgãos federais, na repressão aos delitos, quer de repercussão nacional, quer na internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; e, ainda, atuar de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com

ênfase no tráfico de drogas, armas munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas. Verifica-se que em relação à Marinha e à Aeronáutica as atribuições incluídas foram as de cooperação e de apoio logístico, e não de polícia, na repressão aos delitos na área marítima e fluvial e no espaço aéreo. Ao Exército foram definidas atribuições subsidiárias na área do desenvolvimento nacional; e, ainda, na cooperação com órgãos públicos federais na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e instrução, sendo que nas regiões de fronteira, o Exército pode atuar por meio de ações preventivas ou repressivas, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de patrulhamento, revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves e executar prisões em flagrante delito. Diferentemente da Marinha e da Aeronáutica, ao Exército foram conferidas, com a nova Lei Complementar, atribuições policiais.

Dessa maneira, com a Lei Complementar nº 117, o emprego das forças singulares foi ampliado, principalmente em relação às atividades subsidiárias, no que concerne ao combate às atividades ilícitas, como contrabando de armas, tráfico de drogas, passageiros ilegais, ameaças difusas à segurança nacional. Pode-se inferir que esse novo emprego das forças singulares seja decorrente dos ataques de 11 de setembro de 2001 ao território norte-americano, pois a partir daquela data os EUA passaram a focalizar a região da tríplice fronteira como uma área estratégica para a segurança nacional norte-americana, alegando a possibilidade de lá haver ramificações das células terroristas do Oriente Médio.

### ***Força Nacional de Segurança Pública***

Em relação à segurança pública, artigo 144 da Constituição Federal, o governo editou, em 29 de novembro de 2004, o Decreto nº 5.289 sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal para desenvolvimento do programa de cooperação federativa, denominado Força Nacional de Segurança Pública. Com esse diploma legal, o emprego das Forças Singulares na garantia da lei e da ordem ficou esvaziado e colocado em segundo plano.

A Força Nacional de Segurança Pública somente poderá atuar em atividades de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das

pessoas e do patrimônio (art. 2). Os estados da Federação devem ter um contrato de adesão, para a requisição da Força Nacional. O Decreto, ainda, prescreve que as Forças Armadas, com autorização do presidente da República, poderão oferecer instalações, recursos de inteligência, transporte e treinamento de modo a contribuir com as atividades da Força Nacional (parágrafo 1, do art. 9). Por outro lado, no caso de emprego das Forças Singulares na garantia da lei e da ordem, o presidente poderá determinar ao Ministério da Justiça que coloque à disposição do MD recursos materiais da Força Nacional (parágrafo 2, art. 9).

Em 30 de junho de 2005, o governo Lula introduziu<sup>288</sup> uma nova Política de Defesa Nacional, em substituição à de 1996. Havia necessidade de uma atualização, pois desde a PDN/1996 os cenários nacional e internacional tiveram mudanças substanciais. No campo interno, as Forças Singulares perderam a hegemonia sobre o poder político, com a criação do MD. Na área das relações internacionais, os atentados terroristas de 11 de setembro trouxeram modificações na política de segurança nacional norte-americana. Essas modificações tiveram impacto sobre as políticas de segurança nacional dos demais Estados do sistema internacional. Assim sendo, houve várias mudanças na PDN. Ressalta-se novamente que o documento deveria ter sido chamado de Política de Segurança Nacional, dada a sua abrangência.

### ***A nova PND***

Atualmente a PDN é composta de duas partes – uma política, outra estratégia. A introdução diz que a política de defesa nacional é um tema de interesse dos segmentos da sociedade, e que seu norte encontra-se nas orientações governamentais e na política externa, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais (2005:3). Verifica-se, portanto, a continuidade do pressuposto básico da política externa brasileira – a solução pacífica das controvérsias.

O documento explicita que o conceito de segurança foi ampliado e que abrange os campos político, militar, econômico, social e ambiental. Nessa explicação verifica-se emprego dos pressupostos de Buzan na elaboração da PDN. Assim sendo, a PDN conceituou segurança: “*A condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos ao exercício dos direitos e deveres constitucionais*” (ibidem:5). Assim, a

---

<sup>288</sup> A nova PDN foi editada pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

segurança é para o Estado e para o cidadão. O conceito abrange as ameaças de qualquer natureza: as ameaças tradicionais que existem nas relações internacionais, advindas dos Estados, e as ameaças difusas que ganharam espaço com o final da Guerra Fria: as ameaças terroristas, as relativas ao narcotráfico, os crimes econômicos transnacionais e os relativos ao meio ambiente.

Para a PDN, defesa nacional: *“é o conjunto de medidas e ações do Estado com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais, contra as ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”* (ibidem:5). Ressalta-se, novamente, que esse conceito deveria ser atribuído à segurança do Estado, pois é o conjunto de medidas do Estado que envolve ações na área econômica, na área das políticas externa e interna e, obviamente, na área militar, a expressão maior da segurança e defesa do Estado. Os interesses nacionais não foram elencados; desta maneira, infere-se que são os objetivos nacionais que já constam do artigo 3 da Carta Magna: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No capítulo 2, a PDN apresenta um relato sobre o ambiente internacional, neste início de século – os conflitos poderiam advir das disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial, pelas fontes de água doce e de energia. Tece, ainda, comentários sobre a globalização, às vezes excludente, e seus reflexos nas economias dos Estados, principalmente daqueles em desenvolvimento, cujo resultado é a vulnerabilidade econômica. Ainda segundo o documento: *“a crescente exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui fonte potencial de conflitos”* (ibidem:7); portanto, o sistema econômico global é entendido como uma fonte de possíveis conflitos.

O documento postula os princípios do multilateralismo, do direito internacional, o da não-intervenção e o da igualdade entre os Estados, pois, com esses princípios, o mundo seria mais estável (ibidem:7).

A PDN chamou a atenção sobre a questão ambiental, pois os Estados detentores de recursos naturais e biodiversidade seriam objetos de interesse internacional e, também, elencou as novas ameaças aos Estados advindas de atores não-estatais, dos delitos transnacionais de

natureza variada e do terrorismo internacional (*ibidem*:7); portanto, a questão ambiental poderá ser securitizada pelo poder político.

Na parte 3, o documento descreve o ambiente regional e o entorno geo-estratégico nos quais o Brasil se insere. Foram citados os processos que contribuem para o arrefecimento nas possibilidades de conflito, tais como o processo de integração entre os Estados sul-americanos, a intensificação na cooperação e no comércio com os Estados africanos e a Zona de Paz do Atlântico Sul. Vislumbram-se áreas de instabilidade e de ilícitos transnacionais, que podem gerar conflitos em alguns Estados da América do Sul. Pode-se inferir que sejam os movimentos guerrilheiros na Colômbia, e o narcotráfico, tendo como origem a Bolívia, a Colômbia e o Peru. Esta parte conclui que o Brasil deve se aprofundar no processo de desenvolvimento integrado da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de segurança e defesa regionais. (*ibidem*:9). Essa integração pode ser o início da cooperação na área da segurança. Lembra-se que o discurso se repete, pois desde Rio Branco esse é um dos objetivos da política externa do Brasil; portanto, conclui-se que há uma lacuna histórica de liderança, de poder, de vontade política e da continuação das políticas de Estado para a Região.

Na parte 4, a PDN fez uma abordagem sobre o Brasil, sua geografia e diversidade. Afirma-se que o planejamento de defesa inclui todas as regiões, particularmente onde se encontra o poder econômico e o político. Prioriza a região da Amazônia brasileira e a região do Atlântico Sul. Essas regiões apresentam vulnerabilidades: a Amazônia, por apresentar baixo índice demográfico, pelas fronteiras não guarnecidas e de difícil acesso, que facilitam os ilícitos transnacionais – contrabando de materiais e de armas, além do narcotráfico. De acordo com a PDN: “*o adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é a condição necessária para a conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia*” (*ibidem*:11). Entretanto, esse não é o maior problema, visto que os próprios nacionais praticam ilícitos, tais como, desflorestamento e mineração clandestina. Há, ainda, o problema das reservas indígenas, e o da posse da terra; tais ilícitos são ameaças às áreas do meio ambiente, do social e da política. Portanto, é necessário que o Estado defina as políticas públicas para a região, como as de desenvolvimento sustentável e a de segurança pública. Ademais, é imperativo que as políticas públicas estejam coordenadas com a política de segurança nacional, por conta de possível ameaça à Amazônia por Estados desenvolvidos.

Em relação à área do Atlântico Sul, vislumbra-se que ela é vital ao Estado, pois é a região do escoamento das exportações e a de recebimento das importações. Nela se concentram as maiores jazidas petrolíferas e devem ser protegidas de eventuais ameaças.

Ainda na parte 4, foram definidos os fundamentos da política externa brasileira – uma ordem internacional fundamentada na democracia, na cooperação, na proscrição das armas químicas, biológicas e nucleares; e a busca da paz entre as nações, com confiança nos princípios e normas do Direito Internacional; ao mesmo tempo, reconhece-se a necessidade de uma capacidade de defesa compatível com a estatura e as aspirações políticas do Estado (*ibidem*:12).

O documento repudia o terrorismo internacional, pois o considera uma ameaça à segurança dos Estados e apóia as resoluções da ONU sobre o tema. Reconhece, ainda, a necessidade de os Estados trabalharem em conjunto para combater as ameaças advindas do terrorismo, portanto é contra o unilateralismo em seu combate. O documento advoga, também, a necessidade da total eliminação das armas nucleares por parte dos Estados que a possuem. Essa posição sempre foi defendida pelo Brasil nos discursos das Assembléias Gerais da ONU. Todavia, na *Realpolitik*, uma utopia.

Após a apresentação dos ambientes mundial, regional e nacional, a PDN elencou os objetivos da Defesa Nacional que deveriam ser chamados de objetivos de segurança nacional, pois alguns deles pertencem às áreas da economia, da política e da social: garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial; a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior; a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais; a promoção da estabilidade regional; a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais (*ibidem*:14).

A partir dos objetivos elencados, o documento apresenta as orientações estratégicas e afirma que a vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório. Verifica-se que o poder político deu continuidade à política de não projeção de poder, dessa maneira a estratégia adotada é a defensiva. É a renúncia da *Machtpolitik*.

Destacam-se, entre outras, as orientações estratégicas: a que reza sobre a natureza difusa das atuais ameaças, pois elas exigem ênfase nas atividades de inteligência e na pronta resposta da área militar, portanto a necessidade do aprestamento de forças leves e flexíveis, aptas a atuarem de modo combinado e a cumprirem diferentes tipos de missões; a segunda diz que a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias para a defesa nacional em virtude da riqueza e da importância estratégica que abrigam; e a terceira que as Forças Armadas poderão ser empregadas contra ameaças internas, visando à preservação da soberania e a manutenção indissolúvel do Estado. Também são definidas estratégias para a prevenção de ações terroristas, para as operações antiterrorismo e contra ataques cibernéticos (2006:16).

O documento termina com as diretrizes estratégicas, que contribuirão para a consecução dos objetivos da defesa nacional, entre elas: intensificar o intercâmbio das Forças Armadas entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias, nas áreas de interesse para a defesa; atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação na área de fronteira, intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas dos Estados amigos, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul; e, ainda, participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais e criar novas parcerias com Estados que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa. Pode-se inferir que os formuladores da PDN estavam pensando na China, Índia, África do Sul e talvez a Federação Russa, porquanto são Estados com características semelhantes às do Brasil, e procuram uma nova posição de decisão no sistema internacional. Em relação ao documento, disse o embaixador Rubens Barbosa: *“Em diferentes partes do documento se nota claramente a influência do Itamaraty. A prioridade da política externa à integração regional se reflete na afirmativa da sua importância para o País no sentido de aprofundar o processo de desenvolvimento harmônico da América do Sul, o que se estende à área da defesa e segurança regionais.”*<sup>289</sup>

Dessa maneira, o Estado formulou e definiu a política para a área de segurança e de defesa nacionais; verifica-se, também, que vários setores devem operar em conjunto para responder aos objetivos apresentados. Portanto, o Estado deve prover os recursos econômicos e humanos para que a Política de Segurança Nacional se concretize. Além do mais, os setores da área política, econômica e o MD têm a missão de colocá-la em prática. Em suma é uma questão

---

<sup>289</sup> Política de Defesa Nacional, **O Estado de S. Paulo**, 10 de julho de 2007. p. A2.

de Estado. No que concerne à defesa nacional, cabe ao MD a missão política de congregar as Forças Singulares para alcançar as diretrizes estratégicas elencadas no documento.

### ***O Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob)***

Ainda, em relação à área de segurança, no final de 2007, o presidente Lula sancionou, em 27 de dezembro de 2007, a Lei nº 11.631, que dispõe sobre a mobilização nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob). A lei, em seu artigo 2, parágrafo I, definiu a mobilização nacional como um conjunto de ações planejadas e orientadas pelo Estado, complementando a Logística Nacional, destinadas a capacitar o Estado a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira. O Sinamob, por sua vez, consiste no conjunto de órgãos que atuam de modo integrado, a fim de planejar e realizar todas as fases da mobilização e da desmobilização nacionais (art. 5). Vários Ministérios estão envolvidos, entre eles o MD, o das Relações Exteriores, da Fazenda, e o da Ciência e Tecnologia. Verifica-se, mais uma vez, que as ações a serem tomadas não deveriam ser para o campo da defesa nacional e, sim, para o campo mais amplo da segurança nacional, tendo em vista as várias partes envolvidas.

## **6.2 - Área da política externa**

### ***Governo José Sarney***

O Brasil, como já visto, iniciou o longo caminho para a democratização no final do governo Geisel, o que teve continuidade no governo do general Figueiredo. Com a democratização, em relação à área da política externa, o Estado buscou uma nova projeção internacional, respaldado no Estado de Direito e nos direitos humanos.

Internamente, o governo deu início à reforma da economia, pois o modelo econômico baseado na substituição de importações apresentava sinais de esgotamento; a globalização econômica ganhava novo ímpeto, com a mudança no sistema de produção capitalista. Esses fatos refletiram-se na política externa.

Com esse novo cenário, o presidente Sarney em discurso<sup>290</sup> na ONU, definiu “que a política externa brasileira seria independente, dinâmica e voltada para a solução das questões

---

<sup>290</sup> Discurso de abertura da XL Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 23 de setembro de 1985.

internacionais de conteúdo social” (Corrêa, 1995:439). No mesmo discurso, reiterou que o Brasil continuaria no caminho para a integração da América Latina, faria todos os esforços para que a América do Sul se tornasse uma zona de paz, se empenharia para a prescrição de armas nucleares na América Latina, apoiaria o Grupo de Contadora<sup>291</sup>; e, ainda, apoiava a reivindicação argentina sobre as Ilhas Malvinas. Também, referiu-se ao endividamento externo dos Estados latino-americanos, o que trazia vulnerabilidades para a região (*ibidem*:437-451). No mesmo dia, o Brasil aderiu à Convenção da ONU contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Um dos pontos relevantes do governo Sarney na política externa, que alcançou a área da segurança nacional, foi a assinatura da Declaração de Iguazu, em 30 de novembro de 1985, que versa sobre a cooperação pacífica no campo nuclear entre Brasil e Argentina. Foi um alicerce de uma aproximação política, diplomática, econômica e comercial entre os dois Estados, como bem expressou o historiador Kenneth Maxwell:

Uma longa guerra fria persistiu entre a Argentina e Brasil, e as forças armadas de ambos os países se encaravam reciprocamente como principais adversários, até que os presidentes Alfonsín e Sarney desviassem as discussões da competição militar para as tarifas comerciais e concebessem um mercado comum dedicado ao progresso econômico e à democracia.<sup>292</sup>

Outro passo importante, na área das relações exteriores, foi o reatamento das relações diplomáticas com o Estado cubano, em 14 de julho de 1986. Cuba nos anos da década de 1960 e no início dos anos de 1970 interferiu na política interna brasileira, quando forneceu treinamento para guerrilheiros brasileiros para uma possível luta armada contra o regime militar. O regime militar não aceitou tal interferência e, para acompanhar os preceitos norte-americanos, cortou as relações diplomáticas com Cuba. Segundo Corrêa (1995:453): “*a superação desse constrangimento tornava-se necessária tanto para a afirmação da preeminência civil na ordem interna, quanto por razões de interesse externo: não seria possível ao Brasil assumir um papel proeminente no cenário regional sem dispor de canais adequados de diálogo e cooperação com Cuba*”. Todavia, ressalta-se que não é a preeminência civil na ordem interna e sim a preeminência do poder político sobre o poder militar.

---

<sup>291</sup> Grupo de Apoio de Contadora, criado em 21 de agosto de 1985, formado por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai, que visava à pacificação centro-americana (Garcia, 2005:230).

<sup>292</sup> Fronteiras e Armamentos, **Folha de S. Paulo**, 9/8/2007, p. A2.

Na XLI Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 22 de setembro de 1986, o chanceler Roberto de Abreu Sodré (14/2/1986 a 14/3/1990) agradeceu à Assembléia pela inclusão na agenda da proposta do governo brasileiro sobre a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul<sup>293</sup>: “*Trata-se de garantir a paz, a segurança e o desenvolvimento numa vasta área do globo, que congrega países dos dois continentes, unidos na sua determinação comum de superarem obstáculos à plena realização do progresso e bem-estar de seus povos*” (*ibidem*:468). Essa busca de uma zona de paz no Atlântico Sul foi devida, principalmente, à Guerra das Malvinas.

Em 1988, o cenário internacional baseado no sistema bipolar estava dando sinais de mudanças. Para reforçar o multilateralismo da política externa brasileira, o presidente Sarney visitou a China em julho. Durante a visita foram assinados vários acordos de cooperação, sendo que o mais importante foi a construção, em conjunto, de um satélite para monitoramento de recursos terrestres. Em outubro, o presidente visitou a URSS, onde foram assinados acordos de cooperação científico-tecnológica e comercial. Cabe ressaltar que foi a primeira vez que um chefe de Estado brasileiro visitou o Estado soviético; e naquele momento a URSS estava adentrando um novo período de transformações nas políticas interna e externa, sob o comando de Mikhaïl S. Gorbatchev<sup>294</sup>.

Para buscar uma maior integração entre os Estados amazônicos, o governo Sarney promoveu a I Reunião dos Presidentes Amazônicos, em 6 de maio de 1989, quando estes firmaram a Declaração da Amazônia, fortalecendo os vínculos de cooperação para o desenvolvimento e reafirmando a soberania sobre a região amazônica. Essa reunião era necessária para a política externa brasileira; com a distensão política com a Argentina, que teve início com a posição brasileira na Guerra da Malvinas e ganhou força com a volta ao regime democrático, o foco principal da área de segurança mudou da região do Prata para a Amazônia brasileira. Outro fator que influenciou na mudança do foco foi a forte mobilização contra a política brasileira para a Amazônia ocorrida na Europa Ocidental e nos EUA (*ibidem*:491). Ressalta-se que, os problemas relativos ao narcotráfico, ao contrabando de armas e ao meio ambiente, também presentes na agenda internacional, dificilmente serão resolvidos sem uma

---

<sup>293</sup> A Resolução 41/11 da ONU aprovou, em 27 de outubro de 1986, a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul.

<sup>294</sup> Secretário-Geral do Partido Comunista da URSS entre 1985 e 1991.

cooperação na área da segurança regional entre os Estados Amazônicos. Dessa forma, os problemas não sendo equacionados, tornam-se focos de atenção dos Estados mais poderosos, de fora da região.

Em seu discurso na abertura da XLIV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 25 de setembro de 1989, José Sarney voltou ao tema da pobreza na América Latina. Para ele: “*Os maiores inimigos da democracia no Continente têm sido os baixos padrões sociais e a inflação que corrói nossas economias*” (*ibidem*:498). Além das questões econômicas, o presidente defendeu a política brasileira para a Amazônia e sua postura frente às questões ambientais:

A questão ambiental nos seus aspectos planetários – mudança do clima, destruição da camada de ozônio – não pode, nem deve ser discutida de uma perspectiva estreita, como se fora um problema Norte-Sul, em que países menos desenvolvidos estivessem, por um comportamento irresponsável, afetando o equilíbrio ecológico mundial. A realidade é outra. Cabe aos países industrializados a maior parcela na poluição ambiental. Os países em desenvolvimento não podem aceitar, como base para um novo relacionamento internacional, um conceito de desenvolvimento ecológico sustentável que confira apenas a eles a tarefa de assegurar o equilíbrio ecológico do planeta. (*ibidem*: 501)

Dessa maneira, o governo verificava que a questão do meio ambiente começava a influenciar as relações internacionais e principalmente a área de segurança internacional, que influenciaria, por sua vez, a área da segurança nacional. Ainda em seu discurso, Sarney retornou à tese brasileira que a ONU deveria passar por uma reestruturação, em sua base política, principalmente no Conselho de Segurança: “*É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades. Poderíamos contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto*” (*ibidem*:504). Palavras da *Realpolitik*, pois Sarney observou – quem detém o poder, não o divide – dificilmente o direito ao veto será compartilhado com outros Estados; entretanto, se o sistema internacional mudar, a carta da ONU poderia sofrer mudanças estruturais.

### ***Governo Fernando Collor de Mello***

Ao assumir a presidência da República, em março de 1990, Fernando Collor deparou com um novo cenário internacional: o símbolo da Guerra Fria – o Muro de Berlim – fora desmantelado em novembro de 1989. A globalização econômica com o novo modelo capitalista

de produção estava com toda força e as diretrizes do Consenso de Washington já tinham sido estipuladas para a América Latina. O regime racista da África do Sul tivera o seu final.

O presidente Collor iniciou seu mandato formulando políticas para a área da economia: privatização de empresas estatais, liberalização do comércio e disciplina fiscal; com essas medidas o modelo econômico de substituição de importações, que vigorava desde a década dos anos de 1950, foi superado.

Com o fim do conflito Leste-Oeste, os conflitos regionais ganharam nova força, pois com a Guerra Fria tinham sido contidos pelas estratégias das superpotências. Foi nesse contexto que o Iraque invadiu o Kuwait, em 2 de agosto de 1990. O governo brasileiro condenou a ação iraquiana e apoiou a decisão do Conselho de Segurança da ONU para impor sanções econômicas àquele Estado<sup>295</sup>.

Foi nesse novo cenário internacional que Collor pronunciou o discurso de abertura da XLV Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 24 de setembro de 1990. Suas palavras mostraram as novas linhas-mestras da política externa brasileira frente aos novos rumos das relações internacionais:

O governo brasileiro está preparado para discutir as linhas básicas de uma nova estrutura internacional, que garanta a paz e promova cooperação. Não nos parece bastante preservar os atuais arranjos políticos econômicos globais, menos ainda reeditar o passado recente ou remoto. O conceito antiquado de poder – como capacidade de destruir e como manifestação de hegemonia econômica - deve ser finalmente abandonado. (*ibidem*:512).

Segundo Collor, para esse novo cenário seria necessário o desarmamento, as alianças militares deveriam ser reestruturadas e as tensões regionais deveriam ser resolvidas pela política e a diplomacia (*ibidem*:512-513). O presidente focalizou, ainda, dois setores considerados importantes: a questão econômica que aflige os Estados em desenvolvimento e o problema do meio ambiente, em nível global e quanto às políticas adotadas pelo governo para equacionar a questão ambiental da Amazônia.

Com o fim da Guerra Fria, como visto, as missões de paz da ONU passaram novamente a ter relevância. Foi nesse contexto que o Brasil enviou, em 26 de junho de 1991, um grupo de 60 militares a El Salvador, para cumprir a missão de observadores da ONU.

---

<sup>295</sup> A invasão iraquiana deu origem à primeira Guerra do Golfo (17/1/1991 a 28/2/1991). Ao final da guerra, o presidente norte-americano George H. W. Bush (1989-1993) declarou que o mundo estava entrando em uma nova ordem mundial.

O ano de 1991, em relação à área de segurança da América do Sul foi ditoso: Brasil e Argentina firmaram o Acordo de Guadalajara (julho), em que ficou acordado que o emprego da energia nuclear seria exclusivamente para fins pacíficos. O acordo estabeleceu a Agência Brasileiro-Argentina de contabilidade e controle de materiais nucleares. Em 5 de setembro, Argentina, Brasil e Chile firmaram o compromisso de Mendonza, pelo qual renunciaram ao emprego, produção, aquisição ou transferência de armas químicas ou biológicas. Com o final da Guerra Fria e a volta do regime democrático aos Estados percebe-se que houve o início de cooperação na área de segurança regional do Cone Sul.

Em fevereiro de 1992, ocorreu a II Reunião dos presidentes dos Estados amazônicos e foi reiterado o direito dos Estados na utilização dos recursos para o desenvolvimento e respeito à proteção ao meio ambiente. Definitivamente, com o fim da bipolaridade nas relações internacionais a questão do meio ambiente ganhou nova importância e adentrou na agenda dos Estados e dos organismos internacionais.

Em 13 de abril de 1992, assumiu o cargo de ministro das Relações Exteriores o professor Celso Lafer (13/4 a 5/10/1992). Em seu discurso de posse defendeu o liberalismo econômico adotado pelo governo Collor, dizendo: *“Os temas da alta política internacional não são apenas os da guerra e da paz; concentram-se, igualmente, em torno das questões do desenvolvimento, dos fluxos financeiros, do comércio, do intercâmbio científico-tecnológico, da proteção do meio ambiente e da promoção aos direitos humanos”* (1992:93). Frisou, ainda, que os princípios fundamentais que marcam a diplomacia brasileira são a solução pacífica das controvérsias, a igualdade soberana dos Estados, a autodeterminação e a não-intervenção. Dessa maneira, o chanceler Lafer colocou na pauta da segurança internacional a área econômica, o meio ambiente e o social na esfera das relações internacionais; são áreas que também trazem ameaças aos Estados.

Em junho de 1992, o Brasil sediou a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92, em que foram aprovados documentos em relação à preservação do meio ambiente como a nova área da segurança internacional.

Nos estertores de seu governo, o presidente Collor não compareceu à abertura da XLVII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 21 de setembro de 1992. Foi representado pelo chanceler Celso Lafer, que afirmou *“O ponto de partida para repensar a organização do sistema internacional é o reconhecimento de que a paz, segurança e desarmamento constituem*

*elementos indissociáveis*” (Corrêa, 1995:544). Disse ainda, que o papel da ONU deveria ser fortalecido, não apenas na área da segurança e da paz, mas também, como fator de fomento da paz sócio-econômica. Reiterou, ainda, que a Carta da ONU deveria sofrer modificações para que o Conselho de Segurança desempenhasse suas funções com mais representatividade e finalizou: “*as liberdades públicas e os direitos do indivíduo, a tolerância e o pluralismo, o estado de direito e a cooperação internacional, a paz e o desenvolvimento sustentável são e devem ser a filosofia insuperável de nosso tempo*” (*ibidem*:553). Verifica-se que Lafer reiterou os direitos individuais e para que isto fosse alcançado, o indivíduo deveria ter sua segurança provida pelo Estado para vivenciá-los plenamente. Em suma, volta-se à questão básica da segurança – defender o Estado ou o indivíduo, sendo que às vezes a ameaça ao indivíduo tem origem no próprio Estado. Foi nesse contexto que o Brasil aderiu à Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>296</sup>, em 25 de setembro de 1992.

### ***Governo Itamar Franco***

Com a queda do governo Collor assumiu a presidência da República Itamar Franco, assumindo o ministério das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso<sup>297</sup>.

O Brasil foi eleito para assumir mais uma vez a vaga de membro não-permanente no Conselho de Segurança da ONU, no biênio 1993-1994. Ressalta-se que desde, 1946, foi a sétima vez que o Brasil assumiu uma vaga de membro não-permanente no Conselho.

Em relação à área de segurança internacional, em janeiro de 1993 o Brasil aderiu à Convenção para a proibição de armas químicas.

Com a ida do ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, para a pasta da Fazenda, em maio de 1993, assumiu o cargo de chanceler o embaixador Celso Amorim. Discursando na XLVIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, o ministro Celso Amorim disse que:

[...] o eixo das preocupações inerentes à Guerra Fria se deslocara do sentido Oeste-Leste para Norte-Sul. Novos conceitos, alguns sob a capa humanitária ou de moralidade, como o suposto “dever de ingerência” e a “boa governança”, ao lado de versões renovadas de velhas práticas, como ecoprotecionismo, passaram a justificar atos discriminatórios com conseqüências sobre países do Sul. (Corrêa, 1995:560).

---

<sup>296</sup> Convenção também conhecida como Pacto de San José.

<sup>297</sup> Fernando Henrique Cardoso foi ministro das Relações Exteriores de 5 de outubro de 1992 a 21 de maio de 1993, quando foi para o Ministério da Fazenda.

Assim, o ministro Celso Amorim vislumbrou que, com o fim da Guerra Fria, haveria espaço na agenda internacional para resgatar a procura de soluções de contenciosos entre os Estados desenvolvidos e os não-desenvolvidos. Ainda sobre a globalização econômica e a liberalização do comércio defendida pelos Estados desenvolvidos, vale a pena relembrar as palavras de Constant, que explicam o posicionamento do ministro Celso Amorim:

Guerra e comércio são somente dois diferentes meios para alcançar o mesmo objetivo, que é a obtenção daquilo que se quer. Comércio é simplesmente um tributo pago pela força do possuidor pelo aspirante a possuidor. É uma tentativa para conquistar por mútuo acordo, o que um pode não esperar obter pela violência. (Constant, 1816:3)

Nada mais que a submissão do fraco pelo forte.

O ministro reiterou, também, a necessidade de a ONU reestruturar a composição do Conselho de Segurança, para garantir maior representatividade. Destacou, ainda, o compromisso do governo quanto ao uso pacífico da energia nuclear, citando que a reforma do Tratado de Tlatelolco, o funcionamento da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares comprovam o compromisso da Brasil nessa área sensível (Corrêa, 1995:566).

Ainda no mesmo discurso, o ministro Celso Amorim apresentou a política brasileira em relação à área de segurança regional. A citação a seguir é longa, pois foi a única vez que o governo brasileiro fez na ONU uma alusão clara a uma capacidade de defesa e o acesso à tecnologia, que se pode inferir seja a nuclear:

A experiência brasileira no campo da construção da paz é digna de nota. O Brasil tem dez vizinhos ao longo dos quase 17 mil quilômetros de suas fronteiras. Nenhuma outra nação tem tido relação ininterrupta de paz e cooperação por tanto tempo com tão numerosos vizinhos. Muito poucos países gastam tão pouco em armamentos quanto o Brasil, em proporção ao seu produto interno bruto. Ao mesmo tempo, o Brasil não renuncia o seu direito de manter, em harmonia com seus vizinhos e parceiros, uma adequada e legítima capacidade de defesa. Tampouco renuncia ao direito de ter acesso à tecnologia necessária ao bem-estar social do povo brasileiro. (*ibidem*:566)

O governo brasileiro comunicou, ainda, à Assembléia Geral que o Brasil participa e ampliará sua atuação nas missões de paz patrocinadas pela ONU.

Em 1994, entrou em vigor o Acordo de Livre Comércio da América do Norte. A partir do acordo, observa-se que o Brasil paulatinamente começou a mudar o seu discurso sobre a integração latino-americana para a integração sul-americana; assim, a América do Sul passa ser o foco principal da política externa brasileira.

Ainda em 1994, várias medidas foram tomadas em relação à área de segurança. Em fevereiro foi criada a Agência Espacial Brasileira, subordinada diretamente à presidência da República; com essa medida administrativa o governo reafirmou, para a comunidade internacional, a desmilitarização e o controle civil sobre as pesquisas e desenvolvimento do veículo lançador de satélite. Em 30 de maio, o Brasil aderiu ao Tratado de Tlatelolco, após a ratificação do seu texto modificado; em consequência aderiu, também, ao Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Opanal). Aos poucos, a área militar ia dando espaço para a área política.

Na XLIX Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU, em 26 de setembro de 1994, o ministro Celso Amorim discorreu, ainda, sobre a nova realidade advinda com o pós-Guerra Fria. Fez severas críticas ao novo sistema econômico mundial: *“a globalização da economia e o fortalecimento do livre comércio ainda precisam demonstrar na prática, o seu inegável potencial como fator de crescimento e bem-estar para todos os povos. O velho protecionismo, agora revestido de novas roupagens, resiste às investidas da racionalidade econômica”* (ibidem:574). Criticou, ainda, os pretextos empregados pelos Estados desenvolvidos para dificultar o acesso de produtos dos Estados não-desenvolvidos aos seus mercados. Também, teceu comentários sobre a interdependência dos Estados apenas na dimensão econômica; para o chanceler: *“a interdependência precisa ser entendida sob uma dimensão integrada e não apenas como fenômeno de mercado. Ela supõe capacidade política de agir em conjunto com vistas a objetivos que são de toda humanidade”*<sup>298</sup> (ibidem:575). Relatou o caminho seguido pelo Brasil, nos trabalhos do Conselho de Segurança da ONU, como membro não-permanente. E reafirmou princípios de nossa política exterior:

Temos pautado nossas posições pelo respeito aos princípios da não-intervenção e da soberania e integridade territorial dos Estados; pela busca pacífica e negociada dos conflitos; pelo primado do Direito na preservação da ordem pública internacional; pelo respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais e pela participação nas operações de paz em diversas regiões do globo. (ibidem:577)

---

<sup>298</sup> As palavras do ministro demonstram uma irrealidade, pois não existe interdependência simétrica, ela é sempre assimétrica. A relação é definida pelo poder do Estado.

### ***Governos Fernando Henrique Cardoso***

Com a posse de Fernando Henrique Cardoso, assumiu o ministério das Relações Exteriores o embaixador Luis Felipe Lampreia. A política externa sofreu uma mudança significativa – procura de maior inserção brasileira na economia internacional, com uma política econômica liberal e, ao mesmo tempo, maior desenvolvimento nacional. Na área da segurança internacional, as políticas traçadas pelo novo governo trariam uma nova configuração. O Brasil procuraria sua inserção no sistema internacional sem a busca do poder do Estado; imaginava-se que se o Brasil seguisse as orientações da nova ordem do sistema internacional angariaria o apoio dos Estados desenvolvidos.

Com o estabelecimento da III Missão de Verificação da ONU, em Angola, o Brasil iniciou sua participação, em fevereiro de 1995, com 1.300 militares. Assim, ficava confirmado o apoio brasileiro às operações de paz promovidas pela ONU.

Devido ao conflito armado entre Equador e Peru, em janeiro de 1995, por áreas fronteiriças, o Brasil patrocinou a Declaração de Paz do Itamaraty, que foi assinada<sup>299</sup> pelos dois Estados para a solução pacífica da controvérsia. Foi criada, também, uma missão de observadores militares nos dois Estados em conflito. Nesse episódio ficou confirmada a busca de liderança da diplomacia brasileira na América do Sul.

Ainda em relação à área de segurança internacional, várias medidas foram tomadas pelo governo de Fernando Henrique, entre elas: em agosto de 1995, o presidente anunciou<sup>300</sup> que o Brasil não tencionava produzir, adquirir ou transferir mísseis militares de longo alcance; em outubro ocorreu a adesão brasileira à Convenção sobre Certas Armas Convencionais; houve a aprovação da Lei n° 9.112, de 11 de outubro de 1995, que dispunha sobre o controle de exportações nas áreas nuclear, química, biológica, missilística e convencional, e a adesão ao Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis<sup>301</sup> (MTCR).

De acordo com a exposição do ministro das Relações Exteriores, perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, em 22 de novembro de 1995, o embaixador Lampreia explicou porque o governo Fernando Henrique Cardoso tomou aquelas decisões:

Essa dimensão é a da credibilidade, da confiabilidade e da responsabilidade internacional do país na produção e comercialização de bens e conhecimentos que

---

<sup>299</sup> Declaração assinada em Brasília, em 19 de fevereiro de 1995.

<sup>300</sup> Esse anúncio ficou conhecido como a Declaração de São José de Campos.

<sup>301</sup> Agrupamento informal de Estados para a coordenação de controles de exportação na área missilística.

podem ser utilizados para fins militares e que podem assumir, portanto, um caráter político relevante para o Brasil, muito além do mero interesse comercial ou do aspecto cada vez mais importante da geração e manutenção de empregos no país.<sup>302</sup>

O embaixador Lampreia, ainda em sua exposição, disse que a política posta em prática em relação às áreas sensíveis nas relações internacionais, já estava trazendo benefícios ao Estado: “*Os benefícios dessa política já começam a se materializar com o ingresso do Brasil no MTCR e a conseqüente possibilidade, antes vedada a nós, de termos acesso desimpedido a bens e tecnologias sensíveis na área espacial e junto a fornecedores que antes se encontravam impedidos de se relacionar com a nossa indústria espacial.*”<sup>303</sup> Verifica-se que o governo buscava uma maior inserção no cenário internacional através de cumprimento de normas internacionais. Entretanto, o futuro iria mostrar o contrário; pois, apesar das políticas implantadas, de acordo com as decisões dos Estados desenvolvidos o Brasil continua com dificuldade ao acesso e à aquisição de materiais sensíveis e de alta tecnologia. A alta tecnologia é um fator que contribui para o poder do Estado. O problema foi abordado por Cláudio Ângelo, editor de ciência da *Folha de S.Paulo*:

Cientistas ouvidos pelo jornal afirmam que vários grupos de pesquisa no país têm sido cerceados pelos EUA na importação de produtos considerados sensíveis, como fibras de carbono, sensores eletrônicos de alta frequência e material para pesquisa nanotecnológica. Os americanos temem uso militar desses componentes – como centrífugas de urânio. “O Brasil integra uma lista de países chamados ‘sensíveis’, que têm um alto grau de proibição”, disse à *Folha* Ricardo Galvão, diretor do CBPF (Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas). “Somos continuamente foco desse cerceamento, que eu acho inaceitável”. (2007:A-17)

Em 1996, a política externa brasileira em relação à área de desarmamento continuou intensa. Em abril o Brasil aderiu ao Grupo de Supridores Nucleares (GSN)<sup>304</sup>; o Congresso Nacional ratificou a Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas; assinou a proibição completa de testes nucleares e a ONU aprovou a Resolução, proposta pelo Brasil que transformou o Hemisfério Sul e áreas adjacentes livres de armas nucleares. Com essas medidas, o governo de Fernando Henrique Cardoso esperava que os Estados desenvolvidos passassem a tratar o Brasil como um Estado responsável na área da segurança internacional.

---

<sup>302</sup> Fonte: <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/1995/3036.pdf> . Acesso em 25 de Agosto de 2007.

<sup>303</sup> *Idem.*

<sup>304</sup> Regime não-formal, que visa ao controle das exportações de tecnologias e bens na área nuclear.

Ressalta-se que essa nova diretiva para a política externa foi explicitada pelo ministro Lampreia na ESG<sup>305</sup>. Em suas palavras, o ministro discorreu sobre o efeito da globalização e do ‘novo’ sistema de produção do capitalismo nas economias dos estados: “*mesmos sem que tenham desaparecidas as desigualdades e diferenças de poder nacional e de bem-estar entre países e regiões do mundo, é inegável que se romperam as fronteiras entre Norte e Sul, Leste e Oeste*”. A realidade, contudo, mostrou que com o passar dos anos que as diferenças continuaram e as políticas protecionistas dos Estados desenvolvidos imperam nas relações econômicas no sistema mundial. Disse ainda, que: “*nessa nova realidade, o poder nacional mede-se muito mais pelos indicadores sociais, pela capacidade tecnológica e pela competitividade econômica do que pelo tamanho da força militar armadas.*” Sobre o papel da economia no desenvolvimento dos Estados afirmou o ministro:

É do sucesso econômico e social – e não mais da proteção do guarda-chuva estratégico de uma superpotência ou da doutrina da “segurança nacional” – que dependem os elementos fundamentais para a preservação de um Estado: estabilidade política e social, crescimento econômico sustentável, geração de empregos, bem-estar da população. É desse sucesso e não de políticas de prestígio, que depende a projeção internacional dos Países.

Também discorreu sobre as novas ameaças ao Estado: “*Uma sociedade mal integrada e com baixo desempenho econômico é muito mais susceptível de ser afetada adversamente por problemas do narcotráfico, o terrorismo, o crime organizado e a corrupção, subproduto de um mundo ainda longe da perfeição em que se acirram fatores propulsores dessas distorções.*” As palavras indicam que a segurança econômica voltou ao discurso dos formuladores da política externa brasileira.

Sobre o MTCR:

Não abrimos mão do nosso programa; ao contrário, ele se mantém absolutamente intacto dentro de suas características de programa pacífico controlado por uma agência civil, a Agência Espacial Brasileira, e já começa a colher benefícios da nossa adesão ao MTCR na forma do interesse desimpedido de grandes empresas em participar e da disponibilidade de facilitado o acesso a tecnologias e fortalece a credibilidade geral do país – uma moeda particularmente apreciada nas relações internacionais.

Verifica-se que essas palavras foram a pedra basilar da política externa brasileira, na área da segurança, por todo o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Além do mais, com o fim da distensão Leste-Oeste, a doutrina de segurança nacional que fora desenvolvida

---

<sup>305</sup> Palestra sobre o tema A execução da Política Externa Brasileira, do ministro das Relações Exteriores, em 3 de julho de 1996, para os estagiários da ESG.

pela ESG foi sepultada, pois a ameaça comunista deixara de existir e com a globalização econômica e o liberalismo, o modelo econômico – segurança e desenvolvimento – que imperou no Brasil desde a década dos anos de 1960, também, foi suplantado.

Em junho de 1997, o presidente da República solicitou ao Congresso Nacional a autorização para o Brasil aderir ao TNP. A adesão aconteceu em 18 de setembro de 1998, quando em Washington foi entregue ao Governo brasileiro o instrumento de adesão. Durante a cerimônia, o ministro Lampreia, em discurso, explicou a decisão:

Nossa decisão de aderir ao Tratado de Não-Proliferação emana precisamente da determinação de perseguir um papel cada vez maior na área da paz e da segurança internacional. O Brasil sempre foi uma força em favor do desarmamento e da não-proliferação. Como membro do TNP, trabalharemos mais ativamente e criticamente para assegurar que as atividades nucleares pacíficas em Estados não - nuclearmente armados e a cooperação internacional nesse campo não sejam restringidas, e para ajudar a eliminar a ameaça das armas nucleares.<sup>306</sup>

Interessante observar as palavras de Fernando Henrique Cardoso (2006:613) sobre a decisão brasileira: “*o caso paradigmático de mudança de linha em relação aos acordos internacionais terá sido, sem dúvida, o adesão do Brasil ao TNP*”. E prosseguindo:

Sacudimos a poeira de uma predisposição à não-participação e à não-submissão às regras da convivência internacional, estratégia que havia sido elaborada com requintes de sofisticação intelectual nos governos do período autoritário para nos defendermos dos efeitos da guerra fria e que permaneceu insepulta por alguns anos mais. Já era mais do que tempo de o governo brasileiro abrir-se ao mundo, seguindo, de resto, os passos de sua população, que passou a ver no exterior mais oportunidades do que riscos.<sup>307</sup> (*ibidem*:617)

Observa-se que com a assinatura do TNP, o governo brasileiro abandonou a estratégia do domínio do átomo para a estratégia militar. Com isso, supunha-se, o Brasil apresentaria um maior peso nas relações internacionais. Na realidade, em assim agindo, a área política abriu mão do projeto da *Machtpolitik* para o Estado, que tinha sido idealizado pelo estamento militar na década dos anos de 1930. Portanto, o Estado aceitou as normas ditadas pela nova ordem internacional. Esse pensamento é compartilhado com o embaixador Pinheiro Guimarães (2005:55), que explicou a posição brasileira na nova ordem internacional:

Assim para a estratégia liberal o ideal para a inserção do Brasil no mundo é cooperar com todos os Estados, se antecipar nos processos de paz e desarmamento, não desafiar as

---

<sup>306</sup> Discurso proferido pelo ministro Lampreia em Washington, em 18 de setembro de 1998, na cerimônia de entrega do Instrumento de Adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

<sup>307</sup> Para contrapor essas palavras basta observarmos a afirmativa de Hobsbawm de que a retórica liberal nunca foi capaz de reconhecer que nenhuma sociedade opera sem alguma violência política. (2007:124).

grandes potências – pois são elas mais poderosas e beneficentes -, não procurar exercer qualquer protagonismo em razão da *escassez de poder* do Brasil e aceitar as regras do sistema internacional que afinal, é imparcial e benéfico em relação a todos os Estados que se comportem de forma civilizada.

Ainda em 1998 o Brasil apoiou o Estatuto de Roma, que previa a criação do Tribunal Penal Internacional (TPI)<sup>308</sup>, para julgamento de crimes de guerra, de genocídio, contra a humanidade e o de agressão. Ressalta-se que o art. 4 do TPI reza que: 1) o Tribunal terá personalidade jurídica internacional. Possuirá igualmente, a capacidade jurídica necessária ao desempenho das suas funções e à prossecução dos seus objetivos. 2) o Tribunal poderá exercer os seus poderes e funções nos termos do presente estatuto, no território de qualquer Estado Parte e, por acordo especial, no território de qualquer outro Estado. Cabe observar que nas relações internacionais, o conceito de soberania do Estado está gradualmente se modificando. Entretanto, cabe também ressaltar que a superpotência militar, os EUA, não aderiu ao Estatuto de Roma.

Em abril de 2000, foi firmado entre o Brasil e os EUA o protocolo 505, que permitiria a transferência de material militar para as Forças Armadas. Foi incluindo, ainda, a utilização do Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão. Segundo Moniz Bandeira (2004:193):

Em contrapartida, os Estados Unidos assumiriam completo controle do Centro de Lançamento de Alcântara, onde nenhum brasileiro poderia mais entrar sem autorização prévia do Pentágono. Esse Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas, regulando os lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão, subordinava, praticamente, o Brasil à hegemonia dos Estados Unidos.

Houve forte resistência nas áreas política e militar e, assim, o emprego do Centro de Lançamento pelos EUA não foi aprovado; entretanto, em decorrência do protocolo 505, foi promulgado<sup>309</sup> o Decreto Legislativo n° 181, que aprovou o texto de Acordo por Trocas de Notas, entre os governos do Brasil e EUA sobre fornecimento de material de defesa norte-americano (art. 1).

Dando prosseguimento à política da integração sul-americana sob iniciativa brasileira, foi realizada em Brasília a I Reunião de Presidentes da América do Sul. Na reunião foram

---

<sup>308</sup> O TPI foi promulgado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso em 25 de setembro de 2002, pelo Decreto n° 4.388; após a aprovação do texto do Estatuto de Roma do TPI, em 6 de junho de 2002, pelo Decreto Legislativo n° 112.

<sup>309</sup> Decreto Legislativo promulgado em 10 de outubro de 2000, pelo presidente do Senado Federal.

discutidos temas comerciais, políticos, sobre infra-estrutura para a região e de integração e de segurança regional. Sobre a segurança:

Reconhecendo que a paz, a democracia e a integração constituem elementos indispensáveis para garantir o desenvolvimento e a segurança na região, os Presidentes destacaram a importância da Declaração do MERCOSUL, Bolívia e Chile como Zona de Paz e livre de armas de destruição em massa, assinada em Ushuaia, em julho de 1998, e do Compromisso Andino de Paz, Segurança e Cooperação, contido na Declaração de Galápagos, de dezembro de 1989. Nesse espírito, os Presidentes acordaram criar uma Zona de Paz Sul-Americana e, para tanto, instruirão seus respectivos Ministros de Relações Exteriores a tomar as medidas necessárias para a implementação dessa decisão. Os Presidentes estimularão igualmente o aprofundamento do diálogo sobre segurança na América do Sul, levando em conta inclusive os aspectos humano, econômico e social da questão.<sup>310</sup>

Verifica-se o esforço diplomático em promover uma zona de paz na América do Sul, abarcando os novos conceitos sobre a segurança.

Ainda, no Comunicado de Brasília, os presidentes deram ênfase às novas ameaças aos Estados, que conseqüentemente alcançam a região:

Os Presidentes da América do Sul enfatizaram a preocupação com o problema das drogas ilícitas e delitos conexos na região, o qual – segundo realidades nacionais específicas – pode estar associado a questões como o contrabando, o tráfico ilícito de armas e o terrorismo. Tratam-se de ameaças que representam riscos para a própria integridade das estruturas políticas, econômicas e sociais dos países sul-americanos. O engajamento dos poderes do Estado e do conjunto da sociedade civil é essencial na luta contra esses problemas.<sup>311</sup>

Verifica-se, portanto que uma nova agenda sobre a segurança regional foi instituída. Observa-se que o terrorismo foi uma ameaça aventada, antes mesmo dos ataques de 11 de setembro aos EUA.

Como já visto, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 trouxeram em seu bojo mudanças na área da segurança internacional. Os EUA securitizaram o terrorismo como uma ameaça à sua segurança interna e demandaram que todos os Estados adotassem medidas contra o terrorismo. Por solicitação do Brasil, foi convocado em 21 de setembro, pela OEA, o órgão de consulta do TIAR, para avaliar a segurança do hemisfério, após os atentados terroristas. Uma solicitação equivocada, pois o TIAR foi um instrumento criado pelo poder hegemônico dos EUA em razão da Guerra Fria e falhou durante a Guerra das Malvinas; e, além de tudo,

---

<sup>310</sup> Trecho do Comunicado de Brasília, de 1º de setembro de 2000, quando do final da Reunião dos Presidentes da América do Sul. Fonte: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira1.htm> Acesso em 31 de outubro de 2007.

<sup>311</sup> *Idem*.

visava unicamente os interesses da política externa norte-americana. Ressalta-se que o TIAR necessita passar por uma revisão, haja vista a “nova ordem” internacional.

Em virtude dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a LVI Sessão da Assembléia da ONU, foi transferida para novembro de 2001. No discurso<sup>312</sup> de abertura o presidente Fernando Henrique Cardoso fez críticas aos atentados praticados, mas por outro lado criticou a unilateralidade no seu combate: “*A Carta das Nações Unidas reconhece aos Estados Membros o direito de agir em autodefesa. Isto não está em discussão. Mas é importante termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar de cada país.*” No mesmo discurso o presidente fez críticas à globalização<sup>313</sup>. Esse novo posicionamento foi de encontro à política seguida pelo governo, pois os resultados alcançados foram fracos. Para o presidente:

Há um mal-estar indisfarçável no processo de globalização. Não me refiro a um mal-estar ideológico, de quem é contra a globalização por princípio, ou de quem recusar a idéia de valores universais, que inspiram a liberdade e o respeito aos direitos humanos. Mas ao fato de que a globalização tem ficado aquém de suas promessas. Há um déficit de governança no plano internacional, e isso deriva de um déficit de democracia. A globalização só será sustentável se incorporar a dimensão da justiça. Nosso lema há de ser o da “globalização solidária”, em contraposição à atual globalização assimétrica. (Fernando H. Cardoso, Discurso..., *cit.*).

Em decorrência dos atentados terroristas, a OEA patrocinou a Convenção Interamericana contra o Terrorismo<sup>314</sup>, que o Brasil assinou em 3 de junho de 2002<sup>315</sup>. A Convenção prevê que todos os Estados Partes assumem o compromisso para adotar medidas necessárias e fortalecer a cooperação entre eles para prevenir, punir e eliminar o terrorismo.<sup>316</sup> Verifica-se a securitização da ameaça terrorista pelos EUA e seu esforço para que os Estados da América do Sul também a securitizem, como bem explicou o embaixador Pinheiro Guimarães (2005:310): “*O fundamentalismo islâmico, o terrorismo e o narcotráfico não podem ser identificados como novas ameaças significativas para os países da América do Sul, ou pela sua própria natureza,*

---

<sup>312</sup> Discurso proferido na ONU, em 10 de novembro de 2001. Fonte: <http://www.funag.gov.br/BDPE/a-palavra-do-brasil-na-onu-1946-2006.pdf>

<sup>313</sup> A posição brasileira em relação à globalização mudou a partir do fiasco da Conferência patrocinada pela OMC em Seattle, EUA, em dezembro de 1999.

<sup>314</sup> Convenção Aprovada pela OEA, pela AG/Res. 1840 (XXXII-O/02), em 3 de junho de 2002.

<sup>315</sup> A Convenção foi ratificada pelo presidente da República Luis Inácio Lula da Silva, em 25 de outubro de 2005, após a aprovação do seu texto, pelo Decreto Legislativo n. 890, de 1 de setembro de 2005.

<sup>316</sup> Fonte: <http://www.cicte.oas.org/Rev/En/Documents/Conventions/AG%20RES%201840%202002%20portugues.pdf> Acesso em 16 de setembro de 2007.

*ou porque não têm significado relevante para a região, como fenômenos político-estratégicos.”* Assim, o Brasil não tem intenção de securitizar as novas ameaças.

A partir dos atentados de setembro de 2001, os EUA passaram a advertir que o Brasil deve ter atenção na Tríplice Fronteira, entre Argentina, Brasil e Paraguai, em relação a células terroristas. Como já visto, o governo brasileiro negou tais afirmações e tomou medidas preventivas.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso foi realizada, em Guayaquil, no Equador, a II Reunião dos Presidentes da América do Sul, em julho de 2002. No documento sobre a reunião, em relação à área de segurança regional, ressalta-se:

Os Presidentes, inspirados na vocação e desejo de seus povos para alcançar um futuro de convivência pacífica e de permanente cooperação e bem estar, adotarão a Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana [...]. Ainda ressaltaram as iniciativas de promover esforços para a limitação gradual nos gastos para a defesa e uma maior transparência na aquisição de armamentos; estando presentes, entre outras, as necessidades legítimas para a segurança dos Estados aos níveis atuais de gastos, a necessidade em alocar maiores recursos na luta contra a pobreza e a consideração do tema sob as perspectivas bilaterais, regionais e hemisféricas. Nesse contexto, destacaram a decisão de a Assembléia Geral da OEA para que o tema seja parte da agenda da Comissão de Segurança Hemisférica.<sup>317</sup>

Foram ainda inseridos no documento temas sobre as novas ameaças à segurança regional, desenvolvimento, democracia e infra-estrutura. Mesmo sendo documentos de intenção, verifica-se que aos poucos o tema de segurança regional vai ganhando vulto nas relações entre os Estados sul-americanos.

### ***Governo Luiz Inácio Lula da Silva: política da boa vizinhança***

Em janeiro de 2003, com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da República, assumiu o cargo de ministro das Relações Exteriores o embaixador Celso Amorim. A política externa sofreu uma reorientação, como pode ser observado nas palavras do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães<sup>318</sup>, durante sua posse no cargo de secretário-geral das

---

<sup>317</sup> Documento: Consenso de Guayquil sobre Integración, seguridad e Infraestructura para El Desarrollo. Fonte: [http://www.sre.gob.mx/dgomra/csd/documentos/Con\\_Guayaquil.doc](http://www.sre.gob.mx/dgomra/csd/documentos/Con_Guayaquil.doc) Acesso em 27 de setembro 2007, tradução minha.

<sup>318</sup> Discurso proferido em 9 de janeiro de 2003, em Brasília. Fonte: [http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=64&id=19&option=com\\_content&task=view](http://www.mre.gov.br/index.php?Itemid=64&id=19&option=com_content&task=view) Acesso em 15 de setembro de 2007.

Relações Exteriores. O embaixador admitiu vulnerabilidades que o Estado possui e que a sociedade brasileira devem enfrentar:

Eliminar vulnerabilidades externas que constroem o nosso desenvolvimento econômico, político e social é igualmente tarefa inadiável, inclusive para poder executar políticas públicas que reduzam com eficácia aquelas disparidades. Essas vulnerabilidades são econômicas, e sua síntese é o elevado déficit em transações correntes; são tecnológicas, e se expressam pela necessidade de importar tecnologia devido à reduzida geração de inovações; são de natureza política, pela ausência do Brasil dos principais centros de decisão mundial, como o Conselho de Segurança da ONU e o G-8, são de natureza militar, diante da imensidão do território e da instabilidade mundial.

Dessa forma o embaixador Pinheiro Guimarães apresentou as vulnerabilidades a que o Estado está afeto e que são também as novas ameaças do início do novo século. O embaixador defendeu um mundo multipolar, sem hegemonias e que os Estados deveriam obedecer ao direito internacional. Uma mudança de rumo significativa, pois na gestão do ministro Lampreia o poder político visualizava apenas as ameaças econômicas, não vislumbrava o poder do Estado, nem possíveis conflitos existentes na *Realpolitik* do sistema internacional.

Dessa maneira o Brasil, em sua política exterior, passou a enfatizar mais a reforma do Conselho de Segurança da ONU; a demandar eliminação dos subsídios agrícolas e das barreiras ao comércio efetuado pelos Estados desenvolvidos e uma maior inserção no cenário internacional, buscando uma liderança no G-20<sup>319</sup>.

O Brasil se manifestou contra a segunda Guerra do Golfo (2003), já que foi efetuada sem o aval do Conselho de Segurança da ONU.

Ainda em 2003, o Brasil foi eleito pela nona vez<sup>320</sup>, como membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU. Em outubro do mesmo ano ocorreu, no México, a Conferência Especial sobre Segurança da OEA. O resultado foi a Declaração sobre Segurança nas Américas, que tem como enfoque as novas ameaças que teriam surgido depois do ataque terrorista aos EUA, em setembro de 2001<sup>321</sup>.

O documento reitera o contido na Declaração de Bridgetown em relação às novas ameaças à segurança regional e reafirma:

---

<sup>319</sup> Grupo de Estados em desenvolvimento formado durante a V Conferência Ministerial da OMC, em Cancun, México (set. 2003).

<sup>320</sup> De acordo com Garcia (2005:279), o Brasil é o Estado-Membro que mais vezes exerceu mandato eleito, para o Conselho de Segurança da ONU.

<sup>321</sup> Fonte: [http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity\\_10283.asp](http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_10283.asp) Acesso em 15 de outubro 2007.

Nossa 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.

A Declaração reitera, ainda, que todas as instituições do Estado devem estar subordinadas a autoridade civil legalmente constituída, além do respeito ao Estado de Direito.

O documento também elencou as novas ameaças à segurança dos Estados:

A segurança dos Estados do Hemisfério é afetada de forma diferente por ameaças tradicionais e pelas seguintes novas ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa: o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e conexões entre eles; a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a democracia. A pobreza extrema solapa a coesão social e vulnera a segurança dos Estados; os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente; o tráfico de seres humanos; os ataques à segurança cibernética; a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radioativo e resíduos tóxicos; a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas.

O documento deixou claro que: *“Cada Estado tem o direito soberano de identificar as suas próprias prioridades nacionais de segurança e definir as estratégias, planos e ações para fazer frente às ameaças à sua segurança...”*. Vale a pena ressaltar que o documento reitera a questão da pobreza endêmica da região.

Quando da análise da PDN (2006), constatou-se que muitas dessas ameaças foram nela incluídas, portanto a Conferência Especial sobre a Segurança teve influência na nova PDN, promulgada pelo governo Lula.

Em março de 2004, no cenário internacional, o terrorismo praticado pela Al Qaeda voltou a atuar, desta vez os atentados foram em Madrid.

O Brasil, como observado, continuou dando seu apoio para as missões de paz promovidas pela ONU; assim sendo, enviou tropas para participar da missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti. O Brasil, com o aval dos EUA, assumiu o comando militar da missão.

Na busca de uma maior inserção nas relações internacionais, o Brasil durante a LIX Assembléia Geral da ONU, ocorrida em 21 de setembro de 2004, participou da criação do G-4

(Alemanha, Brasil, Japão, Índia), para com apoio mútuo, trabalharem em prol da reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Em dezembro de 2004, foi realizada em Cuzco a III Reunião dos Presidentes dos Estados da América do Sul. Na Declaração de Cuzco<sup>322</sup>, foi lançada a Comunidade Sul-americana de Nações, idealizada pelos presidentes do Peru, Alejandro Toledo e do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva. No mesmo documento, é reiterada a busca para o desenvolvimento econômico e social da região; além da identificação dos Estados com os valores da paz e da segurança internacionais.

Em julho de 2005, houve novos atentados praticados pela Al Qaeda, desta vez em Londres. Em relação à política externa, o Brasil esteve atuante em várias frentes, no que concerne à área de segurança regional e internacional. Na América do Sul, em contínua busca pela sua integração. No G-4, esforços para a reforma da ONU e no fortalecimento dos laços diplomáticos com os Estados limítrofes ao Atlântico Sul.

Em discurso proferido, em 14 de setembro de 2005, na Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança da ONU, o presidente voltou a repudiar o terror e a necessidade de combatê-lo:

[...] não o derrotaremos apenas pela repressão. Precisamos evitar que o terrorismo crie raízes em meio à desesperança. Temos que rejeitar o preconceito e discriminação, sob qualquer disfarce ou pretexto. No combate à violência irracional nossas melhores armas são a cultura do diálogo, a promoção do desenvolvimento e a defesa intransigente dos direitos humanos.

Já no discurso de abertura da LX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em 17 de setembro de 2005, o ministro das Relações Exteriores Celso Amorim discorreu sobre o conceito de segurança:

Lidamos, hoje, com conceitos novos como “segurança humana” e “responsabilidade de proteger”. Concordamos que devem ter um lugar adequado em nosso sistema. Mas é ilusório pensar que podemos combater os desvios políticos que estão na origem de violações graves de direitos humanos por meio exclusivamente militares, ou mesmo por sanções econômicas, em prejuízo da diplomacia e da persuasão.

O ministro também opinou sobre o papel da ONU na segurança internacional:

As Nações Unidas não foram criadas para disseminar a filosofia de que a ordem deve ser imposta pela força. Esse recurso extremo deve ser reservado a situações em que todos os demais esforços tenham sido esgotados e as soluções pacíficas sejam realmente inviáveis. E o julgamento sobre a existência dessas condições excepcionais há que ser

---

<sup>322</sup> Fonte: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco> Acesso em 2 de novembro de 2007.

sempre um julgamento multilateral. A Carta contempla dois tipos de situações para o uso da força: a necessidade de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, e o direito da legítima defesa. Esses dois conceitos não podem ser confundidos, sob pena de embaralharmos as bases doutrinárias da Organização.

Essas palavras reiteram, novamente, o norte da diplomacia brasileira em relação à área de segurança internacional, sendo a favor do multilateralismo, da valorização dos organismos internacionais e de um sistema de governança internacional. O ministro, ainda, voltou a afirmar a necessidade da reforma da carta da ONU.

A posse de Evo Morales no cargo de presidente da Bolívia, em janeiro de 2006 e a busca de liderança na América do Sul, por Hugo Chávez, marcaram uma intensa atividade diplomática na região. Evo Morales nacionalizou as jazidas de gás e petróleo bolivianos; dessa forma os interesses da Petrobras naquele Estado foram atingidos. Houve um grande esforço da diplomacia brasileira para que a crise instaurada não escalasse. Os bens da Petrobras foram nacionalizados e o governo boliviano comprometeu-se a indenizar pela nacionalização.

O presidente Hugo Chávez continuou sua política externa agressiva na América do Sul; comprou títulos da dívida externa da Argentina; apoiou a política nacionalista de Evo Morales; abandonou a Comunidade Andina das Nações, apoiou o governo<sup>323</sup> Rafael Vicente Correa Delgado do Equador em sua política nacionalista e procurou sua inserção no Mercosul, com apoio da Argentina e Brasil. Além dessa intensa atividade política, o governo venezuelano foi adquirir novos armamentos para reequipar suas Forças Armadas, sendo o principal fornecedor a Rússia. Em dezembro de 2006, o presidente Hugo Chávez foi reeleito.

Devido à invasão do Líbano por Israel, em julho de 2006, conhecida como Guerra do Líbano, o Brasil, em cumprimento ao preconizado na PDN, exerceu forte esforço diplomático para retirar os nacionais da zona de guerra. As operações de retirada foram realizadas a contento, com apoio da FAB e de aeronaves civis.

Em seu discurso na LXI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, em 19 de setembro de 2006<sup>324</sup>, o presidente Lula mais uma vez chamou a atenção sobre o problema da segurança internacional. A citação é longa, entretanto é necessária para verificar o elo entre a segurança e o desenvolvimento econômico e a disparidade entre os Estados desenvolvidos e os

---

<sup>323</sup> O presidente Rafael Correa, do Equador, assumiu o cargo em 15 de janeiro de 2007. Seu partido político é o Alianza Pais, com forte viés nacionalista.

<sup>324</sup> Os discursos do presidente Lula e do ministro Celso Amorim na ONU encontram-se em [http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/procura3.asp](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/procura3.asp)

não-desenvolvidos. As palavras relembram e resgatam os discursos dos ministros das Relações Exteriores do regime autoritário; quanto às disparidades entre Norte e Sul:

Que não se iludam os países ricos, por mais forte que hoje sejam, pois ninguém está seguro num mundo de injustiças. A guerra jamais trará segurança, a guerra só gera monstros, rancor, a intolerância, o fundamentalismo e a negação destrutiva das atuais hegemonias. É preciso dar aos pobres razões para viver, não para matar ou morrer. A grandeza dos povos não está no belicismo, mas no humanismo. E não há verdadeiro humanismo sem o respeito ao outro, ao que é, sim, diferente de nós, mas nem por isso mesmo menos digno, menos precioso, nem por isso com menos direito à felicidade, criatura que somos do mesmo criador. Só haverá segurança no mundo se todos tiverem direito ao desenvolvimento econômico e social. O caminho da paz é o desenvolvimento compartilhado. Se não quisermos globalizar a guerra, é preciso globalizar a justiça, por isso, digo com a serena convicção de um homem que dedicou a sua vida a lutar pacificamente pelos direitos do povo trabalhador: a busca de uma nova ordem mundial, mais democrática e justa, não interessa apenas aos países pobres ou às nações emergentes, interessa tanto ou mais aos países ricos, se tiverem olhos para ver e ouvidos para ouvir, se não cometerem o desatino de ignorar o terrível clamor dos excluídos.

No contexto da política externa, é interessante observar as palavras do embaixador norte-americano Clifford M. Sobel, proferidas em palestra na Escola de Guerra Naval, em 24 de julho de 2007, sobre “Brazil-US Security Cooperation: Perspectives for the future”. O embaixador Sobel discorreu sobre as similaridades entre a PDN (2005) com a National Security Strategy (2006) norte-americana. O embaixador comparou o parágrafo 5 da PDN, objetivos da defesa nacional, com os nove objetivos da segurança nacional dos EUA dizendo: “*Temos muito em comum: proteger nossos territórios, proteger nossos cidadãos, nossos interesses globais. Manter a paz e estabilidade internacional e promover a democracia em todas as regiões do Globo. [...] Como pode ser observado, há muitas similaridades entre o que o Brasil e o que os EUA entendem quais são as condições necessárias para suas seguranças.*” (tradução minha)

Após discorrer sobre as comparações existentes entre as políticas de segurança dos dois Estados, o embaixador Sobel concluiu:

Atualmente a segurança nacional não é missão de somente um Estado. As ameaças são transnacionais. Com os desafios que enfrentamos, torna-se crítico que trabalhemos juntos bilateralmente e cooperemos na multilateralidade. Os Estados não podem apoiar-se apenas em seus próprios modelos para assegurar sozinhos suas próprias seguranças. A complexidade das ameaças assimétricas que deparamos juntos significa que devemos encontrar meios de trabalharmos juntos. (*idem*)

O embaixador sugeriu ainda que se faça uma organização no Hemisfério Ocidental, nos moldes da OTAN: “*Uma outra possibilidade seria uma organização como a OTAN, na qual o Brasil seria um líder natural no hemisfério ocidental, trabalhando em conjunto com outros*

*Estados com os mesmos objetivos e com as organizações em nível global.” (idem). Pode-se inferir que os EUA não mais confiam no sistema de segurança das Américas centrado no TIAR e têm necessidade de um novo organismo de defesa coletivo que satisfaça a nova ordem internacional.*

O embaixador, disse ainda que os EUA apóiam a liderança que o Brasil exerce na integridade regional e sugeriu que o Brasil e os EUA façam um acordo sobre cooperação na área de segurança:

Deveríamos estabelecer um acordo centrado na cooperação sobre a segurança. Primeiramente deveria ser um acordo de cooperação para a defesa... Como líderes globais deveríamos ter um acordo de cooperação na área da defesa. Atualmente nas condições internacionais, provedores de segurança como nossos dois Estados, deveriam fazer o possível para determinar onde poderemos trabalhar em conjunto. (*idem*)

Apesar das estratégias da política externa dos EUA e do Brasil serem distintas, a política norte-americana entende que sem a presença do Brasil, em um novo acordo sobre segurança hemisférica estaria fadado ao fracasso.

Por outro lado, apesar do discurso, as iniciativas brasileiras para a integração sul-americana na área de segurança são tênues. Os Estados da região possuem estratégias diferentes em relação à segurança nos níveis internos e externos, pois a percepção das ameaças e vulnerabilidades é distinta. A Venezuela tem problemas em suas relações com os EUA e com a Colômbia; a Colômbia tem problemas com o narcotráfico, com as Farc e conta com o apoio econômico e assessoria militar dos EUA, por meio do plano Colômbia; a política externa da Bolívia e do Equador está alinhada com as políticas da Venezuela e Cuba e o Chile tem um acordo de livre comércio com os EUA. Os parceiros do Mercosul por vezes não apresentam um objetivo comum, como o caso da crise gerada sobre a questão da indústria de celulose entre Argentina e Uruguai. Assim sendo, é muito difícil agregar os Estados para uma política comum em relação à área de segurança regional, pois ela envolve outros setores e é bastante sensível.

Finalizando a análise da área da política externa, cabe observar que o Estado brasileiro adota a política de não-intervenção em outros Estados, procura a integração da América do Sul e busca a resolução dos conflitos por meio da negociação. Entretanto seria de bom alvitre que os formuladores da política externa compreendessem as palavras de Freund:

Verdadeiramente, há que ser puro para crer que se poderá fazer entrar no pensamento de um grupo ou de uma coletividade decididos ao emprego da violência e de provocar um conflito, graças a encantamentos, orações e propostas de amizade. O erro está na

crença de que não tenho inimigos, se não quero tê-los. Na realidade, é o inimigo que me elege e quer que eu o seja, apesar de minhas propostas de conciliação e de minhas demonstrações de benevolência. Neste caso, nada me resta senão aceitar o combate ou submeter-me à vontade do inimigo. Precisamente o entendimento de uma situação excepcional, nos leva à compreensão que chega a um momento no qual somente com a violência se pode deter a violência.” (Freund, 1995: 92-93, tradução minha)

### 6.3 - Área Militar: o Executivo é o Poder

Como já observado, no processo da redemocratização do Estado a área militar continuava influenciando a área política durante o governo Sarney e, principalmente, durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, quando os Ministérios militares, com suas assessorias políticas, exerceram forte pressão sobre o Congresso.

Nos governos subseqüentes aos de Sarney, a área militar paulatinamente deixou de exercer influência direta na área política. O ponto de inflexão aconteceu no governo de Fernando Henrique Cardoso<sup>325</sup>, com a criação do ministério da Defesa. Interessante observar as palavras do presidente Fernando Henrique (2006:255) sobre a área militar:

Apesar das inúmeras dificuldades orçamentárias para atender tanto a parte salarial como a do equipamento de Exército, Marinha e Aeronáutica, e a despeito de minha firme disposição de rever os abusos dos governos militares, tanto os ministros inicialmente nomeados, como os que os sucederam, mantiveram a disciplina e o profissionalismo necessários para o bom funcionamento das Forças Armadas em uma democracia.

E, também, suas palavras quando da criação de uma comissão para tratar da questão dos mortos e desaparecidos políticos durante o regime militar: “*Os ministros*<sup>326</sup>, *comunicados de minha intenção de criar a comissão especial sobre mortos e desaparecidos políticos, e de iniciar um processo de reparação aos atingidos pelo regime militar, não opinaram, já que era decisão tomada pelo seu chefe, mas receberam-na com naturalidade*”. (ibidem:255). Verificasse, assim, a mudança do posicionamento da área militar em relação às decisões do poder político.

Após a criação do Ministério da Defesa, o governo Fernando Henrique teve dois ministros: o senador Elcio Álvares (10/6/1999 a 23/1/2000), que pediu demissão do cargo devido a denúncias de corrupção envolvendo seu chefe de gabinete, e o advogado Geraldo

---

<sup>325</sup> O presidente Fernando Henrique Cardoso e sua esposa, Ruth Cardoso, foram vítimas do regime militar e foram obrigados a sair do Brasil, vivendo alguns anos no exílio.

<sup>326</sup> Ministros militares da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, ministro-chefe do EMFA, Chefe da Casa Militar.

Magela da Cruz Quintão (24/1/2000 a 31/12/2002). Sobre a importância do Ministério da Defesa em um regime democrático, o ministro Quintão (2001:14) disse:

O Ministério da Defesa, criado há apenas dois anos, além de proporcionar maior racionalidade administrativa, ao subordinar as Forças Armadas à autoridade política em um novo quadro de estado de direito democrático, facilitou o diálogo com as nações amigas em matéria de defesa, o qual envolvia, separadamente, quatro ministérios militares. Mas a missão principal que cabe ao ministério é a de modernizar a estrutura militar brasileira, de forma a habilitá-la a atender aos desafios dos novos tempos.

Estas palavras reafirmaram o objetivo do governo de colocar a área militar sob o comando do poder político e, ainda, sobre a necessidade de reestruturar as Forças Armadas, na busca de uma estratégia comum. Foi na gestão do ministro Quintão que ocorreram os atentados terroristas aos EUA, e para o ministro, as novas ameaças, como o terrorismo e o narcotráfico, devem ser combatidas no âmbito da prevenção, por órgãos de inteligência e aparato policial; as Forças Armadas podem contribuir com esse aporte (Quintão, 2003:28).

Relembra-se, ainda, que no governo Fernando Henrique a vulnerabilidade em relação à segurança nacional aumentou, visto que, quando da privatização da Empresa Brasileira de Comunicações (Embratel), o Estado perdeu o controle sobre as comunicações via satélite, que também eram utilizadas pelas forças singulares, e seu controle passou para uma multinacional mexicana. Desta forma, as comunicações via satélite, primordiais para operações militares quer na paz, quer em crises ou conflitos armados, quer, ainda, em operações de inteligência, ficaram comprometidas, pois perderam a salvaguarda. Foi uma decisão política que afetou e aumentou a vulnerabilidade da área da segurança nacional.

O primeiro governo do presidente Lula contou com dois ministros da Defesa, o embaixador José Viegas Filho (1/1/2003 a 8/11/2004) e o vice-presidente José Alencar (8/11/2004 a 31/3/2006). O ministro Viegas iniciou um período politicamente promissor para o MD, pois se iniciou um debate sobre defesa e segurança no Brasil. Por outro lado, o estamento militar vislumbrava que as demandas, principalmente no concernente à questão do material, iriam começar a ser resolvidas.

O ministro Viegas promoveu um ciclo de debates entre setembro de 2003 e maio de 2004, que foi denominado de “Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança”. Do ciclo participaram representantes do governo, políticos, militares, diplomatas, professores e jornalistas. De acordo com o ministro Viegas (2004:25-26): “*O novo objetivo imediato ao*

*promover este ciclo de debates, é de dupla ordem. Por um lado, pretendemos incentivar novos estudos e contribuir para que se consolide, no Brasil, uma cultura de reflexão sobre assuntos afetos à defesa e à segurança. Por outro lado, e principalmente desejamos que o ministério colha subsídios úteis para a formulação de políticas públicas.”* Assim, o ministro queria trazer para os debates pessoas de fora da área militar para discutir sobre os temas da segurança e da defesa, pois um das queixas era de que as áreas política e acadêmica não participavam dos debates. Entretanto, o projeto do ministro Viegas não foi adiante devido a sua saída do Ministério, em novembro de 2004, quando assumiu em seu lugar, por falta de opções, o vice-presidente José Alencar, que permaneceu no cargo até o final de seu mandato, em março de 2006. José Alencar, empresário e político, foi bem recebido pela área militar, entretanto, o MD perdeu a dimensão política que fora iniciada pelo ministro Viegas.

No segundo governo Lula, o MD foi comandado por Waldir Pires (31/3/2006 a 25/7/2007), que foi exonerado devido à incapacidade de resolver a crise que havia se instalado, no primeiro semestre de 2007, no setor de aviação civil. Assumiu, em seu lugar, o ex-ministro da Justiça do governo Fernando Henrique, Nelson Jobim, para resolver a crise no setor aéreo e com a responsabilidade de dar uma nova dimensão política ao Ministério. Sobre esta missão, disse o presidente Lula:

[...] e eu não diria outra coisa senão que não existe país no mundo que seja respeitado se não tiver Forças Armadas competentemente preparadas e equipadas para a defesa dos interesses da soberania nacional. E neste país, há mais de 20 anos, vem-se desmontando as Forças Armadas brasileiras. Possivelmente porque o modernismo possa ter levado alguém a crer que é possível, com pétalas de rosa, a gente resolver o que às vezes, em conflito, precisa de outra arma que não pétalas de rosas. Esse é um desafio que nos temos que ter. E precisamos começar agora para pensar o que vai acontecer nas Forças Armadas em 10 ou 15 anos.<sup>327</sup>

Entretanto, cabe ressaltar que no primeiro mandato do governo Lula, não foram implantadas políticas para alterar o *status* da capacidade militar do Estado, principalmente sobre a questão material.

Verificamos, durante este trabalho, que a profissionalização e a despolitização da “instituição” Forças Armadas tiveram início no governo Castello Branco, com continuidade em todo o regime militar. Não era a instituição que exercia o poder político e, sim, os Altos

---

<sup>327</sup> Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na solenidade de posse de Nelson Jobim no Ministério da Defesa, em 25 de julho de 2007.

Comandos militares, integrados por oficiais-generais com maior nível hierárquico. A tropa continuou no caminho da profissionalização.

A partir de 1985, a profissionalização ganhou novo destaque com a redemocratização do Estado. A necessidade na preparação do militar ficou visível com o fim da Guerra Fria, com os novos conceitos desenvolvidos para a área de segurança e defesa, devido às novas ameaças; além disto, equipamentos militares no estado da arte apresentam uma alta tecnologia agregada.

Verificou-se, também, que com a criação do MD a profissionalização das Forças Armadas entrou em um novo patamar, pois exercícios militares conjuntos acontecem anualmente, deles participando as três forças singulares. Os exercícios já efetuados foram realizados nas regiões Amazônica, Sul, e no Pantanal. Segundo o MD:

Os exercícios militares permitem a avaliação de procedimentos de comando e controle, inteligência, operações, apoio logístico e de assuntos civis – próprios para o emprego combinado das três Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica. O Estado-Maior de Defesa, órgão de assessoramento do Ministro de Estado da Defesa, acompanha a realização dos exercícios, verificando o cumprimento das doutrinas afetas aos comandos combinados. Além disso, supervisiona e orienta as ações de comando e controle no nível político-estratégico.<sup>328</sup>

Dessa forma, com a criação do MD, surgiu uma nova doutrina que requer que as forças singulares treinem em conjunto, o que não acontecia anteriormente. Foi um salto para o adestramento militar, pois em um eventual emprego real, as forças estariam mais preparadas e com a prática de operarem em conjunto.

Também foi observado, que após a Guerra da Malvinas e durante o governo José Sarney, as relações diplomáticas e econômicas com a Argentina alcançaram um novo patamar. Uma das conseqüências desse novo relacionamento diplomático, acrescido à criação do Mercosul, foi que a percepção da “ameaça argentina” deixou de existir. Como resultado, a atenção dos militares se volta para a ameaça à região Amazônica brasileira, que começa a ser securitizada, e a estratégia militar para a defesa da Amazônia ganhou relevância. Todavia, cabe ressaltar que a defesa da Amazônia sempre esteve presente no ideário militar, desde as expedições de integração do marechal Cândido Rondon, no início do século XX; a prevista integração da região pela rodovia Transamazônica, na década de 1970; e o projeto Radam (Radar na Amazônia), para mapear as riquezas do seu subsolo. Para o EB, em relação à Amazônia: *“Impõem-se a urgente necessidade de integrá-la ao ambiente nacional e articular-se com os*

---

<sup>328</sup> Fonte: [https://www.defesa.gov.br/exercicios\\_militares/index.php](https://www.defesa.gov.br/exercicios_militares/index.php) , acesso em 15 de dezembro de 2007.

*nostros vizinhos, também depositários desse patrimônio. Este é o motivo principal da prioridade nacional, hoje emprestada à nossa Amazônia. Para ela orienta-se o destino manifesto do Brasil.*”<sup>329</sup>

Os discursos sobre meio ambiente, desflorestamento e aquecimento global trouxeram novas preocupações para a área política e para a área militar. Dessa maneira, em 1985, no governo Sarney, foi criado o projeto Calha Norte, atualmente denominado Programa Calha Norte (PCN), subordinado ao MD. O PCN visa a aumentar a presença do poder público na região Amazônica, principalmente na região de fronteiras, contribuindo para a segurança nacional.<sup>330</sup>

O antigo Calha Norte estava presente em quatro estados: Amazonas, Amapá, Pará e Roraima. Atualmente, foram incluídos Rondônia e Acre, e o número de municípios alcançados pelo programa passou de 74 para 151. Destes, 95 estão na fronteira com os Estados: Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa (Monteiro, 2004:A-8). Cumpre ressaltar que após o governo Sarney o projeto Calha Norte teve um retrocesso e quase foi desativado durante o governo Fernando Henrique. A partir do governo Lula, o PCN ganhou um novo alento.

Entre 1985 e 1999, o PCN conseguiu realizar várias obras. Na área militar, destacam-se as construções de quartéis para a 1ª e 16ª Brigadas de Infantaria da Selva; edificações para oito pelotões especiais de fronteira; recuperação de aeródromos; na área civil, foi construída a rodovia BR-156, no trecho Calcoene-Oiapoque e construções de creches e escolas. O EB transferiu batalhões do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul para as regiões de fronteira. Como complemento, acrescenta-se que, em 1980, o EB mantinha um efetivo aproximado de 15 mil militares na Amazônia. Em 2000, esse efetivo estava em torno de 21.400, chegando a 25 mil em 2006.<sup>331</sup> O acréscimo demonstra a importância da região para a área militar.

Pelo projeto original, o PCN deveria estar concluído até 1997, entretanto, durante o governo Collor, o projeto foi esvaziado em termos de orçamento. Todavia, devido ao Plano Colômbia, o governo brasileiro passou a ter um maior interesse na segurança e defesa da região Amazônica. Segundo Cavagnari Filho (2002:20):

---

<sup>329</sup> Fonte: <http://200.181.6.49/04publinter/filmoteca/indice.htm> , acesso em 17 de outubro de 2007.

<sup>330</sup> Fonte: [https://www.defesa.gov.br/programa\\_calha\\_norte/index.php](https://www.defesa.gov.br/programa_calha_norte/index.php) , acesso em 17 de outubro de 2007.

<sup>331</sup> Entrevista ao autor do Coronel João Baptista Stevaux, em 4 de dezembro de 2007.

[...] os Estados Unidos e a Colômbia tentaram usar o Plano Colômbia como um primeiro exercício concreto de cooperação regional diante de uma ameaça comum, o narcotráfico – e não, aparentemente, a guerrilha da esquerda. Essa tentativa, porém, foi rechaçada na IV Conferência de Ministros de Defesa das Américas realizada em Manaus.

Ressalta-se que área militar não aceitou ter como principal missão o combate ao narcotráfico, entretanto, verificou o aumento da vulnerabilidade da região.

Ainda em relação à Amazônia, o governo Fernando Henrique iniciou a implantação do Projeto Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia), que fora idealizado no governo Sarney. A finalidade do Sivam é o monitoramento da Amazônia Legal brasileira<sup>332</sup> e está dividido em duas áreas de atuação. A primeira tem o objetivo de executar o acompanhamento das atividades aéreas, sob o Comando da Aeronáutica; a segunda, tem por objetivo o monitoramento da região, sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República. Além da FAB, há outros órgãos governamentais envolvidos no projeto, como o Instituto Nacional de Meteorologia, o Instituto Nacional de Atividades Espaciais e a Agência Nacional das Águas. Claramente, o monitoramento serve para manter vigilância sobre o meio ambiente e sobre as atividades ilegais, como contrabando e narcotráfico, em suma, as “novas ameaças”.

Mesmo com os dois projetos, há reclamos da área militar e da área política em relação às vulnerabilidades da região, que ficaram mais intensos com a subida ao poder de Hugo Chávez, na Venezuela. Por exemplo, nas palavras do general Carlos de Meira Mattos (2003:A-3):

Em particular no caso da Amazônia, precisamos dispor de uma força militar de dissuasão estratégica, do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, composta de efetivos e material bélico apropriados à guerra da região, capaz de oferecer um custo alto a qualquer aventura contra nossa soberania.

Ou, ainda, as palavras do professor e ministro Roberto Mangabeira Unger (2005:A-3):

A segunda responsabilidade é defender nossa soberania desde já. O país desconhece a penetração insidiosa de nossas fronteiras, sobretudo das fronteiras amazônicas pelo narcotráfico e pelo contrabando. Combinada com os protestos internacionais contra nossa passividade na defesa do ambiente representa convite aberto à relativização da soberania brasileira. A solução é reafirmar nossa soberania com vigor, não com palavras, mas em atos.

A aquisição de armamentos leve e pesado, além de meios navais e aéreos para a modernização das Forças Armadas venezuelanas, patrocinada pelo governo Chávez, trouxe

---

<sup>332</sup> Amazônia Legal: Região Norte, partes dos estados do Maranhão e do Mato Grosso.

novas preocupações em relação à Amazônia, principalmente para a área militar. De acordo com o almirante Flores:

A insegurança da dinâmica da história sugere convir discreta atenção ao Prata, mas a Amazônia merece agora mais cuidados. Não se trata de ameaça de Estados vizinhos, que para isso não têm motivos, nem condições – essas, o instigante armamentismo venezuelano pode construir –, mas as ameaças irregulares e da possibilidade de que conflitos entre nossos vizinhos perturbem a ordem da região.<sup>333</sup>

As palavras do almirante Flores mostram certas preocupações sobre a situação política nos Estados que circunvizinham a Região Amazônica, além do que, envolvem o velho dilema da segurança, que podem levar os Estados a uma corrida armamentista, como explicou Bonanate (2001:79), “*uma das maiores preocupações que persegue o estadista, que vê um outro país empenhado, por exemplo, em um pesado programa de rearmamento.*”

Não é apenas a Venezuela que moderniza suas Forças Armadas; o Chile também o faz, como explicitou Marirrodriaga:

Em 2008 deverá estar concluído o ambicioso programa de reaparelhamento chileno que inclui aviões de combate dos EUA, uma centena de carros de combate alemães, fragatas lança-mísseis, submarinos e radares de última geração, entre outras aquisições. A Venezuela também receberá grande parte das compras realizadas durante os anos anteriores, entre as quais de destacam milhares de fuzis de assalto. São os Estados da região que mais têm gasto em armamentos nos últimos anos.<sup>334</sup>

Uma das medidas adotadas pela área militar foi a inauguração, pela FAB, de um aeroporto nas proximidades da fronteira com a Venezuela e Guiana, na aldeia de Caramambataí. Pelo menos uma vez por mês haverá um voo do Correio Aéreo Nacional (CAN) para a entrega de medicamentos, suprimentos em geral, e transporte de material de saúde (Godoy, 2007:A-23).

Verifica-se, assim, que as vulnerabilidades do Estado em relação à Amazônia continuam presentes e que trazem ameaça à segurança nacional. Cumpre ao poder político do Estado, em conjunto com os governos estaduais e municipais da região, adotarem políticas públicas para integrá-la ao resto do território. Em relação à segurança nacional, o governo federal deu prioridade à região Amazônica, como definida na PDN. Todavia, o discurso deve tornar-se

---

<sup>333</sup> Entrevista do Almirante Mário Cesar Flores, ao autor, em 19 de novembro de 2007. O almirante Flores foi ministro da Marinha, no governo Collor e secretário da SAE no governo Itamar Franco.

<sup>334</sup> Brasil se rearma y refuerza la defensa de sus fronteras. **El País**. disponível em: <http://elpais.com/articulo/internacional/Brasil/rearma/refureza/defensa/fronteras>. Acesso em 27 de novembro de 2007. Tradução minha.

realidade por meio de ações políticas e econômicas, com orçamentos adequados à concretização da PDN.

Com essa constatação sobre as vulnerabilidades, verifica-se, também, que as políticas não se concretizam. Houve a queda da participação das despesas com as Forças Armadas em relação ao PIB; por exemplo, entre 1997 e 2006, o orçamento da Marinha caiu de 0,56% para 0,47%; o do Exército, de 0,96% para 0,84%, e o da Aeronáutica se manteve no mesmo patamar, de 0,51% para 0,50%. O orçamento total das forças singulares caiu de 2,03% para 1,80%.<sup>335</sup> Ainda sobre a questão orçamentária das Forças Armadas e a política sobre a área da segurança, particularmente sobre a defesa, ressalta-se as palavras do embaixador Pinheiro Guimarães (2005:347):

No campo militar, nas últimas décadas, mas em especial desde 1990, desarticulou-se a indústria nacional de armamentos, reduziram-se as dotações orçamentárias, o que levou à dispensa de reservistas do Exército, à incapacitação da Força Aérea e à atracação forçada de navios de guerra. O Brasil aderiu a tratados militares desiguais, i.e. tratados que permitem às grandes potências manter e desenvolver seus estoques e sua capacidade tecnológica em armas de destruição em massa ou em tecnologia dual, enquanto o Brasil renunciava a seu direito inalienável de defesa e ao princípio da igualdade soberana entre Estados em nome de um pacifismo utópico.

As preocupações sobre o problema da perda na participação das Forças Armadas no orçamento da União passaram a ganhar vulto a partir de 2006, quando se verificou a modernização das Forças Armadas da Venezuela, que passou a contar com um novo ator – a Bolívia, com sua política de nacionalização da indústria petroleira e seus conflitos internos –, que podem desestabilizar o equilíbrio da região. Podemos observar esse novo posicionamento nas palavras do embaixador Rubens Barbosa (2007:A-2):

A alocação de recursos necessários para uma gradual modernização das três Forças para um reajuste dos soldos são providências inadiáveis. As promessas de recursos para corrigir essa situação e permitir que as Forças Armadas possam defender adequadamente nossas fronteiras, a Amazônia, nossas plataformas marítimas de exploração de petróleo e mesmo a usina de Itaipu para casos de emergência, não são cumpridas.

Da mesma forma, em editorial, *O Estado de S. Paulo* fez o seguinte comentário:

Durante um longo período, também, foi “normal” faltar recursos para a compra de fardamentos e de “rancho”, o que determinava expediente de meio dia nos quartéis e fim antecipado do período de engajamento dos recrutas. Funcionando assim, com tal

---

<sup>335</sup> Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e Estado-Maior da Armada.

precariedade de meios, é claro que as Forças Armadas não poderão, numa emergência, cumprir com eficiência os seus deveres constitucionais.<sup>336</sup>

Ainda sobre o problema do sucateamento do material das Forças Armadas, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2005:260-261) forneceu a seguinte explicação:

A vulnerabilidade militar decorre da adesão do Brasil, em situação de inferioridade, a acordos de não-proliferação de armas de destruição em massa; das reduzidas despesas militares, quer em termos absolutos, quer em relação à população, ao território e ao orçamento público; do reduzido investimento em pesquisa tecnológica militar; e da dependência de equipamento importado e da doutrina que o acompanha.

Observa-se, assim, que vários setores nacionais estão preocupados com a questão do material militar das forças singulares. As inquietações sobre o “sucateamento do material militar” chegaram ao MD. O ministro Jobim prometeu reequipar as forças singulares, não abrir mão do domínio do ciclo de combustível nuclear e das tecnologias para a construção do submarino nuclear, e elevar a participação das Forças Armadas no PIB.<sup>337</sup> Ainda sobre o mesmo tema, em discurso<sup>338</sup> o ministro assegurou que o Brasil necessita de meios militares eficientes, que darão suporte à estratégia dissuasória brasileira, cujo objetivo é evitar agressões de terceiros.

Ao mesmo tempo em que o ministro da Defesa observa a necessidade urgente de reequipar e modernizar as Forças Armadas, o governo verificou ser primordial a feitura de um novo plano estratégico para o Estado. O Plano Estratégico de Defesa Nacional<sup>339</sup> está sob a coordenação do ministro Roberto Mangabeira Unger e deverá estar elaborado até setembro de 2008. O plano estratégico irá se ligar ao desenvolvimento econômico e tecnológico, pois assim impulsionará a capacitação e o crescimento do Estado; a reorganização das Forças Armadas e ao futuro do serviço militar obrigatório e do sistema de mobilização nacional. Segundo o ministro Jobim:

Os comandos das três forças singulares entenderam o alcance do plano e estamos realizando um trabalho conjunto da melhor qualidade. Eu estou mencionando tudo isso porque acredito que após a aprovação do Plano Estratégico de Defesa Nacional

---

<sup>336</sup> “O abandono das Forças Armadas”, 21/10/2007, p. A-3.

<sup>337</sup> Fonte: [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br) - Assessoria de Comunicação do Ministério da Defesa; acesso em 20 de novembro de 2007.

<sup>338</sup> Discurso proferido em 15 de novembro de 2007, na IV Conferência sobre Segurança Internacional, no Forte de Copacabana, promovida pela Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro, 15-16 de novembro de 2007.

<sup>339</sup> O Comitê para a formulação do Plano Estratégico é presidido pelo ministro da Defesa e composto pelos ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Ciência e Tecnologia e os comandantes das 3 Armas, assessorados pelos respectivos Estados-Maiores.

poderemos finalmente conseguir o aparelhamento tão desejado pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica.<sup>340</sup>

O discurso do ministro Jobim, que liga o Plano Estratégico de Defesa Nacional com o desenvolvimento econômico e tecnológico, nos leva ao mesmo pensamento do general Góes Monteiro, na década de 1930, quando as palavras e intenções eram similares, daí a busca, então, da construção de uma siderúrgica nacional. O problema é que os planos e planejamentos de longo prazo se perdem por razões políticas ou econômicas. Nunca houve um plano de segurança nacional de longo ou curto prazo, a não ser durante a Guerra Fria, quando os inimigos do Estado eram os nacionais e internos ao Estado.

Ainda sobre o Plano Estratégico que está sendo desenvolvido pelo MD, o ministro Jobim, em viagem<sup>341</sup> à França e à Rússia para conhecer a indústria militar daqueles Estados com vistas a uma possível aquisição de material militar, disse: “*Não estamos aqui para comprar, mas para restabelecer uma relação maior que a de comprador e revendedor. Queremos uma aliança estratégica para remodelar o Plano Estratégico Nacional de Defesa*”. (Andrei Netto, 2008:A-5).

Um dos discursos que retornou à agenda na área da defesa após a criação do MD e durante o governo Lula foi a necessidade de o Estado fortalecer uma indústria militar nacional. Desde o tempo de Góes Monteiro esse discurso esteve presente na área militar e, durante o regime militar, ele transformou-se em políticas. Após a redemocratização do Estado, verificou-se que a indústria militar entrara em crise devido a fatores internos e externos.

Assim sendo, a portaria nº 611/MD, de 12 de maio de 2005, instituiu a Comissão Militar da Indústria de Defesa (CMID). A Comissão tem as seguintes atribuições: propor e coordenar os estudos para pesquisas, desenvolvimento, produção e exportação de material militar de defesa; integrar as atividades correlatas; servir de ligação entre o MD e as organizações civis e do Estado envolvidas; e, ainda, incentivar recursos humanos para as atividades-fins.

Em seguida, o MD, pela portaria normativa 899/MD, de 19 de julho de 2005, aprovou a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID). O objetivo da PNID é fomentar o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID). A PNID parte do pressuposto que, com uma

---

<sup>340</sup> Discurso proferido pelo ministro da Defesa, Nelson Jobim, durante a cerimônia de apresentação dos novos oficiais-generais das forças singulares ao presidente da República, em 26 de novembro de 2007. Disponível em [https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra\\_matéria.php?ID\\_MATERIA=31724](https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra_matéria.php?ID_MATERIA=31724)

<sup>341</sup> A viagem foi realizada em janeiro/fevereiro de 2008.

BID forte, a dependência externa, em relação ao material militar de defesa, ficaria reduzida. Além disto, haveria um desenvolvimento na ciência e tecnologia que alcançaria outras áreas industriais e de pesquisas. Em consequência, poderia dar-se também um acréscimo nas exportações nacionais.

Entretanto, com os sucessivos cortes no orçamento das Forças Armadas é praticamente impossível que uma indústria militar de defesa se desenvolva. Para o seu desenvolvimento há necessidade de consumo e economia de escala; a realidade mostra a impossibilidade de que isso ocorra em curto prazo. Bom lembrar a morosidade no desenvolvimento do projeto do submarino com propulsão nuclear, e os sucessivos atrasos no programa espacial brasileiro, como bem lembrou o cientista Marco Antonio Raupp (2007:A-3), atual presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, sobre o programa espacial brasileiro:

Passados quase 30 anos, temos pouco a comemorar sobre esse programa. Foram desenvolvidos e lançados (por foguetes americanos) os dois primeiros satélites e o veículo lançador ainda está em desenvolvimento. O lado positivo a lembrar é a formação de pessoas e equipes, mas falta um projeto governamental de longo prazo.

Verifica-se, assim, a descontinuidade e a falta de uma definição nos projetos tecnológicos e estratégicos de longo prazo. O poder político é responsável por essa falta de continuidade. Além do mais, vale lembrar que uma indústria militar deve estar alicerçada nos objetivos estratégicos definidos na política de segurança nacional e, por consequência, na política de defesa para a área militar.

Uma saída para o problema seria o desenvolvimento de uma indústria militar que abrangesse todos os Estados que integram o Mercosul e com futura abrangência da toda a América do Sul, criando um mercado consumidor ampliado. Cabe ressaltar que essa questão foi incluída na agenda<sup>342</sup> do MD, pois futuras conversações com lideranças sul-americanas estão sendo planejadas para a criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa, com o objetivo de harmonizar as políticas de defesa dos Estados da região e criar uma base industrial do setor.

Cabe lembrar que são ótimas as relações entre a MB e a Marinha da Argentina, visto que seus pilotos aeronavais fazem suas qualificações nos meios navais brasileiros e o Arsenal de Marinha no Rio de Janeiro já executou reparos nos submarinos da Armada Argentina.

Sobre essa matéria, disse o almirante Flores (2002:38):

---

<sup>342</sup> Cf. Ministério da Defesa. [https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra\\_material.php?ID\\_MATERIA](https://www.defesa.gov.br/imprensa/mostra_material.php?ID_MATERIA). Acesso em 26 de fevereiro de 2008.

A indústria de defesa é assunto complexo, porque implica planejamento prospectivo em áreas de rápida evolução tecnológica e de investimento alto, em última análise, pago pelo erário público. Por essa razão, ao menos a produtora de material mais complexo e caro, essa indústria não pode ser entendida como aquela que atende demandas imediatas, conjunturais e episódicas.

Ainda sobre essa importante questão em que interagem as Forças Armadas, a indústria militar e os objetivos políticos a serem alcançados pelo Estado, é interessante observarmos as reflexões do Almirante Flores (*ibidem*:105):

Nas sociedades nacionais democráticas, pluralistas e dotadas de elites capazes, o preparo eficaz do poder militar é objeto de permanente negociação, e a aceitabilidade de seu custo, psicossocietária e, sobretudo, fiscal é condicionada pela lógica das razões que o inspiram. As lideranças políticas ou civis em geral têm de compreender a utilidade, as possibilidades e as limitações do poder político como instrumento de política nacional nos contextos externo e interno do país, assim como as lideranças militares têm de compreender os objetivos (se existirem) e as limitações da política no tocante ao poder militar e a seu emprego: limitações financeiras, compromissos, restrições éticas e humanitárias ao uso da força e a aceitabilidade de perdas etc.

Ainda sobre a área militar, ressalta-se que em relação à garantia da lei e da ordem as Forças Armadas passaram a ter preocupações no aprestamento para essa missão na atuação da segurança pública. No caso do EB, foi criado<sup>343</sup> o Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem, em Campinas (SP), que contribui para a pesquisa, o desenvolvimento e a avaliação da doutrina de emprego da Força terrestre, no tocante às operações da garantia da lei e da ordem.<sup>344</sup> Também, foi criada a 11ª Brigada de Infantaria Leve (GLO), em primeiro de março de 2005, denominada Brigada Anhangüera, sediada em Campinas: “*Embora a missão da 11ª Bgd Inf L (GLO), seja a defesa externa, no período atual, a Garantia da Lei e da Ordem, ainda que considerada missão secundária, tem sido a mais relevante. Para tanto a Brigada possui flexibilidade suficiente para deslocar-se para qualquer parte do território nacional, atuando centralizada, como descentralizadamente.*”<sup>345</sup>

#### **6.4 - Breve síntese**

O Estado iniciou seu caminho para a redemocratização no governo de José Sarney. Entretanto, um longo caminho tinha que ser percorrido. O forte *lobby* exercido pelas assessorias militares das forças singulares conseguiu manter, na Carta Magna de 1988, os

<sup>343</sup> Criado pela portaria nº 62, de 17 de fevereiro de 2005, do Comandante do Exército.

<sup>344</sup> Fonte: <http://www.coter.eb.mil.br/3sch/cinst/cinst005.htm> , acesso em 16 de novembro de 2007.

<sup>345</sup> Fonte: <http://www.11bda.eb.mil.br/historico/missao> , acesso em 16 de novembro de 2007.

principais pontos que a cúpula militar considerava primordiais para a segurança nacional, inclusive sobre a segurança interna – a garantia da lei e da ordem.

No governo Collor houve o desmantelamento do SNI e o fim dos projetos nucleares paralelos, desenvolvidos pelas forças singulares; entretanto, não houve uma nova política para a área de segurança nacional. No governo Itamar Franco não houve mudanças significativas no que concerne à área da segurança nacional.

Foi no governo Fernando Henrique Cardoso que, finalmente, o poder político passou a exercer o “controle da área militar”. Foi criado o Ministério da Defesa, foi promulgada a Política de Defesa Nacional, e os excessos cometidos pelo regime militar contra a pessoa humana passaram a ser revistos. Por outro lado, as políticas sobre a segurança nacional começaram a se adequar à nova realidade do sistema internacional do pós-Guerra Fria. Segundo os EUA, as novas ameaças são o narcotráfico, terrorismo e o narcoterrorismo. Foi ainda no governo Fernando Henrique Cardoso que o Brasil aderiu ao Tratado de Não-Proliferação e passou seguir as normas internacionais para exportação e importação de materiais sensíveis. Entretanto, o Brasil nada recebeu em troca, pois continuou a ter acesso restrito às tecnologias sensíveis. A política externa envidou todos os esforços diplomáticos para a reforma da carta da ONU, procurando obter um assento permanente no Conselho de Segurança daquela Organização. Ressalta-se, ainda, que foi no governo de Fernando Henrique Cardoso que o projeto de poder para o Estado, que fora idealizado pelo ideário militar nos anos de 1930, foi deixado para trás. Ainda no mesmo governo foi aumentada a vulnerabilidade na área da segurança nacional, como, por exemplo, na privatização da Embratel, porque o controle dos satélites passou para as mãos de empresas não nacionais.

O governo Lula editou uma nova Política de Defesa Nacional e, no seu segundo mandato, deu o aval para o desenvolvimento de um novo Plano Estratégico de Defesa Nacional, que deveria ter sido chamado de Plano de Segurança Nacional, haja vista vários setores envolvidos, como o do planejamento, da economia, das relações exteriores e da defesa. Um novo plano é necessário, dada a situação do material das Forças Armadas, e os conflitos que surgiram no entorno da Amazônia Legal Brasileira – problemas entre Venezuela e Colômbia; Plano Colômbia, com forte interferência dos EUA; e modernização e reequipamento das Forças Armadas da Venezuela. Em suma, o dilema da segurança fez-se presente.

Em relação à segurança pública, o governo Lula instituiu a Força de Segurança Nacional, para ser empregada nos estados da Federação, quando solicitada, para garantia da lei e da ordem, com o apoio das Forças Singulares.

Com o MD, paulatinamente está sendo instituída nas Forças Armadas uma doutrina comum às três forças singulares, no que concerne às operações militares em conjunto. Para que essa doutrina se fortaleça, é necessário empenho do poder político e do estamento militar para criar uma nova mentalidade nos assuntos sobre segurança nacional. O poder político deve traçar as metas a serem alcançadas nessa área, para diminuir a vulnerabilidade do Estado na nova (des)ordem internacional.

Em seguida, serão apresentadas as considerações finais deste trabalho.

## **Considerações finais**

A questão da segurança internacional depende do sistema internacional vigente e, conseqüentemente, das relações internacionais, como se verificou durante a realização do trabalho. Em decorrência, o sistema internacional exerce grande influência na formulação e implantação de políticas de segurança de um Estado.

Observamos, também, que os conceitos de segurança se modificaram durante o século XX e, com o fim da Guerra Fria, novas pesquisas, análises e estudos estão sendo desenvolvidos para uma melhor conceitualização sobre a segurança.

Quando analisamos a questão da segurança na América do Sul, não podemos deixar de observar o papel da hegemonia dos EUA na região. Essa constatação foi confirmada quando da análise da política externa norte-americana durante todo o século XX, particularmente durante o período que antecedeu a II Guerra Mundial; e, mais ainda, durante o período da Guerra Fria.

Com o fim da URSS, surgiu um novo sistema internacional, em que os EUA tornaram-se a primeira potência militar devido aos equipamentos militares e ao alcance global de suas forças. Observa-se, ainda, que nesse começo de século, devido aos ataques terroristas em território norte-americano, os EUA securitizaram o terrorismo como uma ameaça à segurança internacional e procuram compelir outros Estados a seguir suas orientações político-estratégicas. A questão do “novo terror” é uma séria ameaça ao Estado; entretanto, deve ser analisada no contexto das políticas interna e externa de cada Estado. A mesma observação é válida para o narcotráfico, pois os EUA o consideram uma ameaça à sua segurança e exercem seu poder para que outros Estados securitizem esse grave problema. Assim, Colômbia e EUA colocaram em prática o Plano Colômbia, cujo objetivo final é o combate ao narcotráfico. Portanto, a hegemonia norte-americana influenciou, e ainda influencia, as políticas de segurança dos Estados latino-americanos.

Analisando a questão da segurança na América do Sul, observamos que a região teve um pequeno número de conflitos armados durante o século XX. Os mais importantes foram a Guerra do Chaco, os conflitos entre Equador e Peru por questões fronteiriças e a Guerra das Malvinas. Esse número pequeno de conflitos pode ser explicado pelos grandes vazios demográficos entre os Estados; pela busca da resolução dos conflitos pela via diplomática e pelo princípio da política de não-intervenção nos assuntos de outros Estados; além do receio de

uma intervenção direta dos EUA na região. A ausência de conflitos armados não significa que a região pode ser considerada uma zona de paz, pois existem conflitos latentes entre Chile e Peru, Chile e Bolívia, Venezuela e Colômbia, Equador e Peru, que podem gerar crises que, se não bem administradas pela diplomacia, podem conduzir a conflitos armados. Os conflitos latentes são devido a problemas de fronteira até agora não resolvidos pelos meios diplomáticos. Observou-se, ainda, que os conflitos aumentaram no pós-Guerra Fria devido à nova política interna em vigor em alguns Estados, como a da Bolívia e a da Venezuela. As políticas econômicas e de segurança implantadas nesses Estados exercem influência na região, trazendo certo desequilíbrio em relação à equipagem das Forças Armadas, conseqüentemente, na relação entre os Estados. Esse desequilíbrio influi nas políticas de segurança.

Em relação ao Brasil, constatamos que, quanto às políticas concernentes à segurança do Estado, houve diferentes orientações emanadas do poder político, não esquecendo a influência do estamento militar na área da política.

No período de Vargas, o estamento militar, além de apoiar o novo regime de governo, verificou as vulnerabilidades na área da segurança nacional em termos de materiais e logística; em decorrência, foi produzido um novo ideário militar baseado no poder do Estado, fundamentado na premissa de que se houvesse o desenvolvimento do Estado, haveria condições econômicas e materiais para que as vulnerabilidades da área de segurança fossem sanadas. A partir de então, a área militar influencia o poder político para que as políticas do Estado sejam direcionadas para o seu desenvolvimento, como por exemplo, a criação do Conselho Nacional do Petróleo, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Petrobrás. Em relação à área de segurança, observamos que as políticas implantadas foram focadas na segurança do regime de governo. Assim sendo, o foco das políticas ficou voltado para a segurança interna, principalmente depois do levante comunista de 1935. A partir de então, os movimentos sociais com ideologia marxista passaram a ser considerados como inimigos do Estado, fato que ilustra as palavras de Schmitt, reproduzidas na introdução deste trabalho.

Em relação às ameaças externas, para a área militar, um conflito com a Argentina poderia ser concretizado, daí a formulação de hipótese de guerra para um possível conflito armado com o Estado vizinho. Essa hipótese de guerra perdurou até o fim da década de 1970, quando foi resolvida a questão da utilização da água da Bacia do Prata.

O Brasil participou da II Guerra Mundial, por meio de uma força expedicionária no *front* europeu. Entretanto, a participação mais significativa foi o apoio fornecido à estratégia militar norte-americana, pois o governo Getúlio Vargas autorizou a criação de bases dos EUA em território nacional. Outro resultado da participação do Brasil na guerra foi a verificação, pelos chefes militares que atuaram na guerra, da defasagem tecnológica do material militar que era empregado pelas Forças Armadas brasileiras em relação aos das Forças Armadas que combatiam na Europa. Outro fator observado foi o atraso brasileiro nas questões relativas às novas doutrinas e estratégias militares que estavam sendo empregadas no Teatro de Operações.

Um dos resultados da participação da FEB na guerra foi a criação da ESG, escola de altos estudos militares sob forte influência norte-americana. A ESG elaborou uma doutrina de segurança nacional, com base no desenvolvimento do poder do Estado e no combate ao inimigo interno do Estado. Assim, o princípio motriz da nova doutrina estava baseado em desenvolvimento e segurança. Foi uma nova abordagem do ideário militar da década dos 1930.

Observa-se que, no período de 1950 a 1964, com exceção do período do governo de Juscelino Kubitschek, houve um esgarçamento nas relações entre a área militar e a área política, pois as visões estratégicas para o desenvolvimento econômico do Estado eram diferentes. Essas diferenças estratégicas também existiam no estamento militar.

Nesse período, no sistema internacional ocorreu o auge da Guerra Fria, e aconteceu a Revolução em Cuba. Com a revolução cubana, houve uma difusão da ideologia marxista e movimentos revolucionários foram sendo idealizados e colocados em prática na América Latina. Esses acontecimentos foram de encontro à doutrina de segurança nacional da ESG e influenciaram as áreas da política interna, externa e o estamento militar. Ressalta-se que a área política e o estamento militar não conseguiram traçar uma política comum, que resultasse no desenvolvimento do poder do Estado; isto contribuiu para o golpe militar de 1964, com apoio norte-americano. Para o estamento militar, a paz interna era fundamental para o desenvolvimento do poder do Estado.

Com a derrubada do governo João Goulart, a área militar assumiu a área política e inaugurou um novo regime de governo. Durante o governo autoritário militar foram implantadas políticas de segurança fundamentadas na doutrina de segurança nacional formulada pela ESG. As políticas foram, em sua grande maioria, relativas à segurança interna,

pois os movimentos armados internos eram uma ameaça ao Estado. Para o regime militar, os inimigos estavam circunscritos ao território do Estado.

Ressalta-se que o SNI e os órgãos de repressão aos movimentos e organizações de esquerda obtiveram um poder paralelo no Estado. Se não fossem combatidos pelo governo Geisel, poderiam ter sido uma ameaça ao próprio regime militar.

Na questão relativa às ameaças externas, o Brasil pertencia ao bloco hegemônico norte-americano, tendo o respaldo da segurança coletiva para o continente. Observa-se que no período do regime militar, o Brasil esteve em pólos opostos, em relação à área de segurança, com a política externa dos EUA: foi do alinhamento automático, em relação à segurança coletiva do continente, durante o governo Castello Branco, à renúncia do acordo militar existente com o governo norte-americano, no governo Geisel.

Com o retorno do regime democrático, o estamento militar ainda influenciou a área política durante o governo de José Sarney.

Importante observar que, no período de 1930 a 1990, o Brasil não teve uma política de segurança nacional comum em relação às ameaças externas, pois cada Força Armada tinha sua própria estratégia de defesa, como exemplo, os programas nucleares de cada Força. Assim, não havia uma política de segurança que congregasse as três Armas. Pode-se dizer que o estamento militar estava mais preocupado com o desenvolvimento do poder do Estado e com os inimigos internos, pois se houvesse desenvolvimento, as vulnerabilidades na área de segurança seriam diminuídas. Para o desenvolvimento nacional era necessário haver a paz interna. Um dos resultados concretos das políticas para o desenvolvimento do poder do Estado foi o desenvolvimento da indústria militar nacional, em que o Estado atuou com políticas e estratégias bem definidas. Entretanto, devido às crises econômicas surgidas a partir da década de 1970, o projeto de poder para o Estado deixou de ser o foco principal das políticas implantadas.

Com o governo Collor, a área militar deixou de influenciar a área da política e houve a volta aos quartéis. Ressalta-se, ainda, que o estamento militar tinha mudado em relação à sua influência na área política, pois passou a haver uma maior profissionalização, mudança que teve seu início a partir das políticas implantadas para a área militar, no governo Castello Branco.

A grande guinada no rumo da política para a área de segurança ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso. Houve a criação da CREDEN e do Ministério da Defesa. Com a criação deste, o estamento militar perdeu parcela de seu poder político. A área militar passou a ser escrutinada pela área da política. O governo Fernando Henrique Cardoso abandonou de vez a política de poder do Estado, pois um dos baluartes dessa política era a não assinatura do TNP, e seu governo assinou o Tratado. Fernando Henrique seguiu as políticas liberais para o Estado, esquecendo o realismo nas questões relativas às relações internacionais.

Foi ainda na década dos anos de 1990 que o foco principal da área da segurança passou para a área da Amazônia. Essa mudança foi viável devido, principalmente, às boas relações com a Argentina e a criação do Mercosul. As preocupações em relação à Amazônia podem ser observadas com a leitura da PDN, elaborada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso e que teve continuidade na PDN produzida pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A elaboração de uma Política de Defesa Nacional foi um passo importante para a área de segurança, pois se definiu um rumo comum para as três Armas, orientações estas definidas pela área política. Assim sendo, a partir da edição da nova PDN, verificou-se que passou a haver exercícios conjuntos entre as forças singulares.

Ainda durante a década de 1990, o material empregado pelas Forças Armadas passou a ser sucateado por falta de investimentos. Esse processo teve continuidade até o governo Lula, quando teve início um movimento na área da política para reverter essa situação. Uma das causas desse movimento foi a renovação e a reequipagem das Forças Armadas da Venezuela. Dessa maneira, ressurgiu o velho dilema da segurança; se os vizinhos se armam, devemos nos rearmar para manter o *status quo*.

Apesar dos esforços da política externa dos governos do Brasil para a integração sul-americana, observa-se que na questão da área de segurança tal objetivo está longe de ser alcançado, pois, como ressaltou Buzan, há dois subcomplexos de segurança: o do Cone Sul, onde com a criação do Mercosul houve uma melhora nas relações entre os Estados, com reflexos diretos na área da segurança; e o da região Noroeste da América do Sul, onde há o problema das FARC, a forte presença norte-americana na Colômbia, devido ao Plano Colômbia, os problemas de fronteira entre Equador-Peru, Venezuela-Colômbia, Venezuela-Guiana, além de uma política externa venezuelana baseada na ajuda econômica, com recursos provenientes do alto preço do petróleo. Portanto, na América do Sul, em relação à área da

segurança, há enormes diferenças quando se analisa o subcontinente. Observa-se que o Brasil tem fronteiras com ambos os subcomplexos. Assim sendo, o Brasil, pela sua influência regional, necessariamente estará envolvido politicamente, caso haja uma crise mais séria, que poderá desembocar em um conflito armado. Portanto, o Ministério das Relações Exteriores, em conjunto com o Ministério da Defesa, deveria antever esse possível cenário que poderia alcançar o Estado.

O governo Lula, após a assunção, no cargo de ministro da Defesa, de Nelson Jobim, lançou o Plano Estratégico de Defesa Nacional, que está sob a responsabilidade do ministro Mangabeira Unger. O plano tem como objetivo a modernização das Forças Singulares, modernização que estaria fundamentada nas estratégias de segurança definidas pelo poder político. Um de seus pressupostos é que o plano poderia alavancar o desenvolvimento do Estado. Tal iniciativa é um passo importante para a implantação de novas de políticas para a área da segurança. Entretanto, na história recente já vislumbramos tais iniciativas, como, por exemplo, o ideário militar da década de 1930, que teve continuidade com a doutrina de segurança nacional formulada pela ESG. Tal plano, se bem-sucedido, não deve ser plano de um governo e, sim, um plano que tenha como farol a continuidade, transpassando os governos vindouros.

Devido aos fatos da história recente do Brasil, observa-se, ainda, que o Congresso Nacional pouco se envolveu nas questões e políticas para a área da segurança nacional. Para a segurança do Estado, e de sua população, é necessário que todos os segmentos do Estado estejam envolvidos, particularmente o poder político, Executivo e Congresso Nacional; o ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa. As políticas para a segurança deveriam ter o respaldo daqueles órgãos e levar em conta a conjuntura do sistema internacional; em particular as relações internacionais da América do Sul e a hegemonia norte-americana.

Para finalizar, cabe observar as palavras de Schmitt (1996:33):

Amigo, inimigo e os conceitos sobre o combate recebem seus reais significados precisamente porque eles se referem à real possibilidade da morte física. A guerra segue-se da inimizade. Guerra é a negação existencial do inimigo. É a consequência mais extrema da inimizade. Ela não tem de ser comum, normal, alguma coisa ideal ou desejável. Todavia, ela deve sempre se manter como uma possibilidade real até quando o conceito de inimigo continuar válido.

Essas palavras expressam o imperativo da realidade do sistema internacional, conseqüentemente das relações internacionais. Devido a esse imperativo, torna-se necessária uma clara definição dos rumos para as políticas de segurança nacional, responsabilidade do poder político do Estado, dado o sistema internacional, repleto de contradições, quer nas áreas econômica, social e do meio ambiente, quer na manutenção ou busca de poder pelos Estados quando perseguem a inserção internacional em detrimento de outros Estados.

## Referências Bibliográficas

- ABREU, Marcelo de Paiva. Mais do mesmo na política externa. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jun. 2006. Caderno de Economia, p. B2.
- ACHARYA, Amitav. The periphery as the core: the Third World and security studies. In: KRAUSE, K; WILLIAMS,; M. C. (eds.). **Critical security studies**. Concepts and cases Minneapolis, Minn.: Minnesota University Press, 1997, p. 299-328.
- ALMEIDA, Silvio Gonçalves de; MANZO, Marco Antonio Saraiva. **Evolução do controle de armas nucleares, desarmamento e não proliferação**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2006.
- ALSINA JR., João Paulo. **Política externa e política de defesa no Brasil: Síntese imperfeita**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- ALVES, Vagner Camilo. **Dos Apeninos à Coréia: o processo decisório da participação militar brasileira em dois tempos**. Tese de doutorado em Ciência Política, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2005. 197 p.
- ANDREI NETTO. Jobim busca na França ‘aliança estratégica’. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 28 de janeiro de 2008. Caderno 1, p. A-5.
- ÂNGELO, Cláudio. Química faz ‘contrabando’ para burlar veto dos EUA. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 de setembro de 2007. 1 caderno, p. A-17.
- ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- AYOUB, Mohammed. **The Third World security predicament: State making, regional conflict, and the international system**. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- BARBOSA, Rubens. As Forças Armadas e o Estado Brasileiro. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 de julho de 2007. 1 caderno, p. A-2.
- BARBOSA, Rubens. A Alca não é mais uma opção. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 de junho de 2006. Primeiro Caderno, p. A2.

- BARBOZA, Mário Gibson. Política brasileira de comércio exterior. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, vol. 13, n. 49/50, mar./jun. p. 63-70. 1970.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O governo Kubitschek**. Desenvolvimento econômico e estabilidade política. São Paulo: Paz e Terra. 1979.
- BLIX, Hans. Issues from Iraq War: The use of force – weapons of mass destruction – the UN. Palestra realizada no Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI, Rio de Janeiro, RJ, em 5 de junho de 2005.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 2 v.
- BOBBITT, Philip. **A guerra e a paz na história moderna**: o impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.
- BONANATE, Luigi. **A guerra**. São Paulo: Estação Cultura. 2001.
- BOOTH, Ken; DUNNE, Tim. Worlds in collision. In: \_\_\_\_ (Orgs.) **Worlds in collision**. terror and the future of global order. New York: Palgrave Macmillan, 2002, p. 1-23.
- BOUTHOU, Gaston. **Tratado de Polemologia (Sociología de las guerras)**. [Madrid]: Ediciones Ejercito. Serviços de Publicaciones del E.M.E. 1984, p. 63-106. prim. parte
- BRASIL. Relatório n. 13, de 1990 – CN. Diário do Congresso: Dezembro 1990.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, 1996.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.484, de 30 de Junho de 2005. Aprova a **Política de Defesa Nacional**, e dá outras providências. Brasília, 2005.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Assembléia Nacional Constituinte. IV-b-Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da sua Segurança: anteprojeto-relatório. Relator: Deputado constituinte Ricardo Fiúza, [jun. 1988]. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF., v. 132., jun. 1988. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/>. Acesso em 15 de agosto de 2008.
- BRASIL. Ministério da Marinha. Relatório apresentado ao Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Marinha, Vice-Almirante Antonio Coutinho Gomes Pereira, em maio de 1919. Rio de Janeiro: Arsenal

- de Marinha, 1919. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u2153/index.html>. Acesso em: 29 julho 2008.
- BRENNER, Robert. **O boom e a bolha**: Os Estados Unidos na economia mundial. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.
- BRIGAGÃO, Clóvis. **O mercado da segurança**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.
- BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C.. (2000/2001). Power, globalization and the end of the cold war”. **International Security**, Cambridge, Mass., vol. 25, n° 3, p. 5-53.
- BULL, Hedley. **A sociedade anárquica, um estudo da ordem na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- BUZAN, Barry. **People, states and fear**: The national security problem in international relations. Chapel Hill: The University of North Caroline Press, 1983.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and powers**: the structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security**: a new framework for analysis. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CALÓGERAS, Pandiá. **Estudos históricos (Res nostra...)**. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1936.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política**: a história que vivi. Coordenação editorial: Ricardo A, Setti. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2005.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. **Discursos, 1965**. Brasília: Secretária de Imprensa da Presidência da República, 1965.
- CASTRO, J. G. de Araújo. Balança de poder ou segurança coletiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília. vol. 13, n° 49/50, p. 7-23, mar./jun.. 1970.
- CASTRO, J. G. de Araújo. As Nações Unidas e a política de poder. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília. vol. 13 , n° 49/50, p. 36-62, mar./jun. 1970.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. Introdução à Defesa da Amazônia. **Carta Internacional, FUNAG-USP**, São Paulo. Vol. 10, n° 107/108, p.19-21, jan/fev. 2002.

- CERVO, Amado L. Do projeto desenvolvimentista à globalização. In: CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Externa do Brasil**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 367-490.
- CERVO, Amado L. **Relações internacionais da América Latina**. Velhos e novos paradigmas. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.
- COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade**: o exército e a política na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Record. 2000.
- CONSTANT, Benjamin. **The Liberty of Ancients Compared with that of Moderns** (1816). Disponível em: <http://www.uark.edu/depts/comminfo/cambridge/ancients.html>. Acesso em 11 de janeiro de 2008.
- CONTRERAS, Joseph. Roll over, Monroe. **Newsweek Magazine**. December 2007, p. 43.
- CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org.). **A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 1995.
- COSTA e SILVA, Arthur da. **Pronunciamentos**. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República. 1983.
- COSTA e SILVA, Arthur da. **Pronunciamentos do presidente**. Brasília: Secretária de Imprensa e Divulgação da Presidência. 1984. Tomo I.
- COUTINHO, Lourival. **O General Góes depõe...** 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Coelho Branco. 1956.
- COUTO, Ronaldo. **História indiscreta da ditadura e da abertura. 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record. 1999.
- COUTO e SILVA, Golbery. **Geopolítica e poder**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs). **Ernesto Geisel**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (Orgs). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2001.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; DILLON, Gláucio Ary Soares e CASTRO, Celso (Orgs). **A Volta aos Quartéis**: a Memória militar sobre a abertura. Rio de Janeiro: Relume-Dumará. 1995.
- DEVOTO, Fernando J.; FAUSTO, Boris. **Brasil e Argentina**. Um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34 Ltda. 2004.

- DIAMOND, Jared. **Guns, Germs, and Steel**. New York: W. W. Norton & Company, Inc. 1998.
- DINGES, John. **Os anos do Condor**. Uma década de terrorismo internacional no Cone Sul. São Paulo: Editora Companhia das Letras. 2005.
- DORATIOTO, Francisco. Projeção brasileira na América do Sul. **Nossa História**. São Paulo, n° 25, ano 3, nov. 2005, p. 24-27.
- DOWNIE, Richard Duncan. Explaining doctrinal change: The drug war in the Andean ridge. In\_\_\_\_\_. **Learning from conflict: The U.S. Military in Vietnam, El Salvador, and the drug war**. Westport: Praeger, 1998. p. 209-225.
- DREIFUSS, René Armand. **1964: A conquista do Estado**. Ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Editora Vozes. 1981.
- ESTEVES, Diniz. **Ministros da Guerra e do Exército Brasileiro – 1951-1999**. Brasília: Ed. Estado-Maior do Exército. 1999.
- EVANS, Graham; NEWHAM, Jeffrey. **The penguin dictionary of international relations**. London: Penguin Books. 1998.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 10ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes. 2002.
- FERREIRA, Jorge (org.). **O populismo e sua história**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 2001.
- FIGUEIREDO, João Baptista de. **Discursos: 1979**. Brasília: Secretaria de Imprensa e Divulgação da Presidência da República. 1981. vol. 1.
- FLORES, Mario Cesar. **Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional**. São Paulo: É Realizações Ltda. 2002.
- FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2007.
- FRAGOSO, Augusto (general-de-exército). A Escola Superior de Guerra: evolução – atualidade e perspectivas. Palestra proferida na ESG, em 11 de março de 1971.

- FRANCHINI NETO, Hélio. A política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Leste de 1962. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 48, n° 2, p. 129-151. 2005.
- FREEDMAN, Lawrence. International security: changing targets. **Foreign Policy**, n° 110, p. 48-63, Spring 1998.
- FREUND, Julien. **Sociologia del conflicto**. Madrid: Servicio de Publicaciones Del EME. 1995.
- FROTA, Sylvio. **Ideais traídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora Ltda. 2006.
- GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 45ª ed.. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 2005.
- GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. 2ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Contraponto; Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão. 2005.
- GEISEL, Ernesto. **Discursos, 1974**. Brasília: Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República. 1975. vol. 1.
- GIRAGOSIAN, Richard. Essay: Sino-Japanese competition for Russia's Far East oil pipeline project. **Institute for the Analysis of Global Security**. 19 de janeiro de 2006. Disponível em: <http://www.iags.org/n0119063.htm> . Acesso em 26 de abril de 2006.
- GODOY, Roberto. FAB faz pista perto da Venezuela. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 21 de outubro de 2007. Caderno 1, p. A-23.
- GONÇALVES, Reinaldo. **O nó econômico**. Rio de Janeiro: Record. 2003.
- GOODENOUGH, Patrick. US, China to discuss competing interests in Latin America. **Cybercast News Service**. 10 de abril de 2006. Disponível em CNS News: <http://www.cnsnews.com/ForeignBureaus/Archive/200604/INT20060410a.html>. Acesso em 26 de abril de 2006.
- GORENDER, Jacob. **Combate nas trevas**. 6ª ed. rev., ampliada e atualizada. São Paulo: Ática. 1999.
- GOUREVITCH, Alex. The unfailing of the State. **Journal of International Affairs**. Vol. 58, n° 1, Fall 2004. p. 255-260.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A. 1976. Capítulo I, p. 3-101.

- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto. 2005.
- HAFTEENDORN, Helga. The security puzzle: theory-building and discipline-building in international security. **International Studies Quarterly**, vol. 35, p. 3-17. 1991.
- HAINES, Gerald K. **The Americanization of Brazil: a study of U.S. cold war diplomacy in the Third World, 1945-1964**. USA: A Schorlaly Resources Imprint. 1989.
- HAKIM, Peter. Is Washington losing Latin America? **Foreign Affairs**, New York, vol. 85, n° 1, p. 39-53, Jan./Feb. 2006.
- HIPPÓLITO, Lúcia e FARIAS, Ignez Cordeiro de (Orgs). **Edmundo de Macedo Soares e Silva. Um condutor do nosso tempo: Depoimento ao CPDOC**. Rio de Janeiro: Iarte Impressos de Arte, 1998.
- HOBBSBAWN, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia da Letras, 2007.
- HOLSTI, Kalevi Jaakko. **The State, war, and the state of war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda – A democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática. 1994.
- JARDIM, Lauro. Operação Nordeste: documento secreto comprova que os Estados Unidos Planejaram invadir o Brasil durante a Segunda Guerra Mundial. **IstoÉ**. São Paulo, n° 1234, p. 52-54, maio 1993.
- JOHNSON, Tim. Venezuela boosting exports to China. **Knight Ridder Newspapers**. 15 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.mercurynews.com> Acesso em 26 de abril de 2006.
- KALDOR, Mary. **New and old wars: organized violence in a global Era**. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1999, capítulos 1 e 2, p. 1-30.
- KOŁODZIEJ, Edward. Renaissance in Security Studies? Caveat Lector. **International Studies Quarterly**. n° 36, p. 421-438, 1992.
- KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. From Strategy to Security Foundations of Critical Security Studies. In:\_\_\_\_\_ (orgs). **Critical Security Studies**. Minneapolis: Minnesota University Press, 1997, p. 33-60.

- KREPINEVICH, Andrew. De la caballeria al computador: el patrón de las revoluciones militares. **The National Interest**, n° 37, outono 1994, p. 353-366.
- LAFER, Celso. Discurso pronunciado pelo Chanceler Celso Lafer na cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio do Itamaraty, em 13 de abril de 1992. In **Resenha da Política Exterior do Brasil**, n° 70, 1° semestre, 1992, pp. 93-96.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil e o Mundo no século XXI (Conferência proferida no III Encontro Nacional de Estudos Estratégicos; Rio de Janeiro, out. 1996). **Parcerias Estratégicas**. vol. 1, 1998, p. 38-54, dez. 1996.
- LAQUEUR, Walter. Postmodern Terrorism. **Foreign affairs**, vol. 75, n° 5, p.24-36, 1996.
- LAQUEUR, Walter. The New Face of Terrorism. **The Washington Quarterly**, vol. 21, n° 4, p. 169-178, 1998.
- LIMA, Maria Regina Soares de. Política Externa Independente de San Tiago Dantas. In: MOREIRA, Marcilio M.; NISKIER, Arnaldo e REIS, Adacir (coords). **Atualidade de San Tiago Dantas**. São Paulo: Lettera.doc, p. 56-64. 2005.
- LIPPMAN, Walter. Foreign Policy – Shield of the Republic. The Naked Elements of The American Position. **The Washington Post**. 19 de setembro de 1943, p. B4.
- LUCENA, Zenildo Gonzaga Zoroastro de. **Exposição acerca da criação do Ministério da Defesa**. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 1998.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 1996.
- MARIRRODRIGA, J. Brasil se rearma y refuerza la defensa de sus fronteras. **el País**: disponível em: <http://elpais.com/articulo/internacional/Brasil/rearma/refureza/defensa/fronteras>. Acesso em 27 de novembro de 2007.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.
- MATTOS, Carlos de Meira. A defesa nacional esquecida pelos candidatos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 de outubro de 2003. Caderno 1, p. A-3.
- MÉDICI, Emilio Garrastazu. **O Jogo da verdade**. Brasília, DF: Secretária de Imprensa da Presidência da República. 1970.

- MILLER, Steven E. International Security at Twenty Five. **International Security**, vol. 26, n° 1, p. 5-39, Summer 2001.
- MONTEIRO, Pedro Aurélio de Góes. **A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército**. Rio de Janeiro: Assis Cintra e Adersen Editores, 1934.
- MONTEIRO, Tânia. Forças Armadas ampliam presença na Amazônia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 de janeiro de 2004. Caderno 1, p. A-8.
- MOREIRA, Regina da Luz. **CSN um sonho feito de aço e ousadia**. Rio de Janeiro: IARTE, CPDOC, CSN. 2000.
- MORGAN, Patrick M. Liberalist and realist security studies at 2000: two decades of progress. In: CROFT, Stuart; TERRIFF, Terry (orgs). **Critical reflections on security and change**. USA: Frank Cass, 2000, p. 39-71.
- MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations, the struggle for power and peace**. 5ª ed. New York: Alfred A. Knopf. 1978. part II.
- MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- NYE JR., Joseph S. **O paradoxo do poder americano: por que a única potência não pode seguir isolada**. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.
- NYE JR, Joseph S. **Understanding international conflicts, an introduction to theory and history**. 2ª ed. New York: Longman, 1997.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. Política de Defesa Nacional e relações civil-militares no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Premissas**, Campinas, Caderno 17-18, p. 37-68, maio 1998.
- PEIXOTO, Antonio Carlos. O Clube Militar e os confrontos no seio da forças armadas. In: ROUQUIÉ, Alain (org). **Os partidos militares no Brasil (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1980, p 39-71.
- PEREIRA, Mauro César. As Forças Armadas, a Marinha e o Ministério da Defesa. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro. vol.121, n.10/12, p. 25-54, out/dez 2002.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- POZZI, Sandro. Los nuevos contratos anunciados por Rice impulsan La industria militar dos EEUU. **El País**. 03 agosto 2007. Disponível em:

<http://www.elpais.com/articulo/international/nuevos/contratos/anunciados/Rice/impulsa...>  
Acesso em 03 de Agosto de 2007.

- PRESTES, Luiz Carlos. São indispensáveis a crítica e a autocrítica de nossa atividade para compreender e aplicar uma nova política. *In A Voz Operária*. n° 460. 29 de março de 1958.
- QUADROS, Jânio. Brazil's new foreign policy. *In Foreign Affairs*, n° 40. 1961-1962. p. 19-27.
- QUINTÃO, Geraldo Magela da Cruz. A política de defesa para o século XXI e a missão constitucional das Forças Armadas. In: REBELO, Aldo e FERNANDES, Luis (orgs). **Política de Defesa para o Século XXI**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicação, 2003. p. 21-34.
- QUINTÃO, Geraldo Magela da Cruz. O Brasil e as políticas de defesa no mundo pós-11 de setembro. In: HOFMEISTER, Wilhelm (org). **Cadernos Adenauer II**, São Paulo, n° 5, p. 9-16, 2001.
- RAUPP, Marco Antonio. O Brasil e os 50 anos da era espacial. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 de outubro de 2007. 1 caderno 1, p. A-3.
- RODRIGUES, Claudio Marin. Os militares e o início da transição para democracia - O Governo Geisel. Tese Mestrado em Ciências Políticas, sob orientação do Prof. Dr. Vamireh Chacon. Universidade de Brasília. 2001.
- RODRIGUES, José Honório; SEITENFUS, Ricardo; RODRIGUES, Leda Boechat. **Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. 512 p.
- RUA, Maria das Graças. Colômbia: o retrato de um país. *In: Plano Colômbia: perspectivas do Parlamento brasileiro*. Brasília: INESC, 2002. p. 24-39.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, S. A., 2003.
- SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth N. **The spread of nuclear weapons: a debate**. New York: W. W. Norton & Company, 1995.
- SANTOS, Francisco R. **Marechal Castello Branco e seu pensamento militar (1946-1964)**. Rio de Janeiro: Imprensa do Exército, 1968.

- SARKESIAN, Sam C.. Introduction. In.\_\_\_\_. **U.S. National Security: policymakers, process, and politics**. 2 ed. Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1991. p. 3-61. part1.
- SCHMITT, Carl. **Political Theology** – four chapters on the concept of sovereignty. New York: Massachusetts Institute of Technology, 1985. Tradução da edição alemã, de 1934.
- SCHMITT, Carl. **The concept of the political**. Chicago: The University of Chicago Press. USA. 1996. Tradução da edição alemã, de 1932.
- SCHMMIT, Bernadotte E.; VEDELER, Harold C. **The world in the crucible (1914-1919)**. New York: Harper & Row, 1984.
- SILVA, Heloisa Conceição Machado da. Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro. vol. 46, n° 1. p. 39-65, 2003.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo**, 1964-1985. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1998.
- SMITH, Peter H.. **Talons of the Eagle**, Dynamics of US-Latin American Relations. New York: Oxford University Press. 1996.
- SOARES, Samuel Alves. Marcha Moderada: as estratégias de uma abertura por contenção. **Premissas**, Campinas. Caderno 17-18, 1998, p. 139-168.
- STEPAN, Alfred. **Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone**. Princeton: Princeton University Press. 1988.
- STEPAN, Alfred. **Os militares na política**. Rio de Janeiro: Editora Artenova S.A., 1975.
- STIGLITZ, Joseph E. The End of Neo-liberalism? Disponível em [http://www.project-syndicate.org/print\\_commentary/stiglitz101/English](http://www.project-syndicate.org/print_commentary/stiglitz101/English) (s/d). Acesso em 18 de julho de 2008.
- STRANGE, Susan. **The retreat of the State: the diffusion of power in the world economy**. 8 printing. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. Part I, p. 3-87.
- SZKLARZ, Eduardo. E a história continua: para o cientista político Francis Fukuyama, 1º mundo não irá resolver o problema da imigração. **Folha On Line**, São Paulo, 13 nov. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1311200507.htm>. Acesso em 2 de agosto de 2008.
- TÁVORA, Juarez. **Organização para o Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1959.

- TÁVORA, Juarez. **Uma vida e muitas lutas**. Memórias. 3 vol. A caminhada no altiplano. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1976, 2º vol.
- TUCKER, David. Responding to Terrorism, **The Washington Quartely**, vol. 21, n. 1, 1998, p. 103-117.
- TYSON, Ann Scott. News planes foresee fighting terrorism beyond war zones. **The Washington Post**. 23 de abril de 2006, p. AO1. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/04/22/AR2006042201124.htm> Acesso em 24 April 2006.
- UNGER, Roberto Mangabeira. As Forças Armadas e a Nação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 de agosto de 2005. Caderno 1, p. A-3.
- UNITED STATES. War Department. General Staff. **Operations Plan of Northeast Brazil theater**. Washington, D.C., 1 nov. 1941.
- VIEGAS FILHO, José. Palavras Iniciais. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da Silva, (orgs.). **Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança** v. 1. Brasília, DF: Ministério da Defesa, Secretária de Estudos e de Cooperação. 2004. p. 9-16.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS. 1998.
- YAGHMAIAN, Behzad Bordeline Case. **Le Monde diplomatique**, março de 2006, p. 16.
- WAACK, William. **Camaradas nos arquivos de Moscou: a história secreta da revolução brasileira de 1935**, terc. reimpressão. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. 1999.
- WALT, Stephen. The renaissance of security studies. **International Security Quartely**, vol. 35, nº 2, p. 211-239, 1991.
- WALZER, Michael. **Guerras justas e injustas: uma argumentação moral com exemplos históricos**. São Paulo: Martins Fontes. 2003.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília. 1994.
- WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1980.
- WEISS, Thomas G.; CRAHAN, Margaret E.; GOERING, John. The serendipity of war, human rights, and sovereignty. In: \_\_\_\_ (ed). **Wars on terrorism and Iraq: human rights, unilateralism, and U.S. foreign police**. New York: Routledge. 2004. cap.1.

- WILLIAMS JR., Ralph E.. National security and military policy (Prize Essay, 1951), **Proceedings**, Annapolis, MD, vol. 77, n° 3, p. 235-245, Mar.1951.
- WIRTH, John D. **The politics of brazilian development (1930-1945)**. Stanford: Stanford University Press. 1970.
- ZAVERUCHA, Jorge. **Relações civil-militares no primeiro governo da transição brasileira. Uma democracia tutelada.** RBSC 26. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_26/rbcs26\\_11.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_11.htm). Acesso em 07 de Agosto de 2007.
- ZUCCARO, Paulo Martino. A Participação das Forças Armadas Brasileiras em Operações de Manutenção da Paz como Instrumento da Política Externa Brasileira e seus Reflexos para o Poder Naval. 2005. 51 f. mais anexos. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas – C-PEM) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2005.

## **Legislação**

- BRASIL. Ato Institucional n° 1, de 9 de abril de 1964. À Nação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, GB, 9 abr. de 1964. p. 3193. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.
- \_\_\_\_\_. Ato Institucional n° 2, de 27 de outubro de 1965. À Nação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 out. de 1965. p.11017. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.
- \_\_\_\_\_. Ato Institucional n° 3, de 5 de fevereiro de 1966. Á Nação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 fev. de 1966. p. 1435. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.
- \_\_\_\_\_. Ato Institucional n° 4, de 7 de dezembro de 1966. Convocação do Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 de dez. 1966, p. 14325. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.

\_\_\_\_. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. [são mantidas a constituição de 24/01/1967 e as constituições estaduais, com as modificações constantes deste ato]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 dez 1968. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.

\_\_\_\_. Ato Institucional nº 6 de 1 de fevereiro de 1969. [Modifica a composição e altera a competência do supremo tribunal federal, do superior tribunal militar, ratifica as emendas constitucionais feitas por atos complementares e subseqüentes ao ato institucional 5, de 13 12 1968 e exclui de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este ato institucional e seus atos complementares]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 de fev. 1979. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 29 fev. 1969.

\_\_\_\_. Ato Institucional nº 13 de 5 de setembro de 1969. [banimento do território nacional o brasileiro que comprovadamente se tornar nocivo à segurança nacional. Esclarece que, enquanto perdurar o banimento, ficam suspensos o processo ou execução da pena a que porventura esteja respondendo ou condenado o banido, assim como a prescrição da ação ou da condenação e que ficam excluídos de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este ato institucional e atos complementares dele decorrentes, bem como os respectivos efeitos]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 set. 1969. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 03 mar. 1969.

\_\_\_\_. Ato Institucional nº 14 de 14 de setembro de 1969. [da nova redação ao artigo 150, da constituição do Brasil, acrescentando que não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar, esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na administração pública direta ou indireta]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set. 1969. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 03 mar. 1969.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 24 fev. de 1891. Disponível em:

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 26 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 10 nov. de 1937. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 26 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 26 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição do Brasil: promulga em 24 de janeiro de 1967**. Brasília: DF, Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

BRASIL. Decreto nº 13.040, de 29 de maio de 1918. Organiza o Exército Nacional de 2ª Linha. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 29 maio 1918. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 26 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927. Providência sobre o Conselho da Defesa Nacional. **Coleção de leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 570, dez. 1927. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 27 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 35.187, de 11 de março de 1954. Aprova e manda executar Regulamento da Escola Superior de Guerra. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 3948, 11 mar. de 1954. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 28 de fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 44.489, de 12 de setembro de 1958. Dispõe sobre funções de extranumerário-mensalista para o enquadramento de pessoal da Superintendência e Empresas Incorporadas ao Patrimônio nacional por força do art. 1º da Lei n. 2.904, de 8 de outubro de 1956, combinado com o art. 6º, § 2º, da Lei n. 2.193, de 9 de março de 1954, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 20289, 15 de maio de 1958. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 43.810, de 29 de maio de 1958. Cria, na Escola Superior de Guerra, o Curso de Informações (CI) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 12360, 29 maio de 2005. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso: 29 fev.2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 46.508, de 20 de julho de 1959. Declara de utilidade pública, para apropriação, os bens a que se refere, destinados à operação dos serviços de transporte de passageiros e cargas na baía de Guanabara. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, GB. p. 16095, 20 jul. de 2007. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso: em 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 55.791, de 23 de fevereiro de 1967. Institui, na Escola Superior de Guerra, o Curso de Informações e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 fev. 1967. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 68.448, de 31 de março de 1971. Cria a Escola Nacional de Informações e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 2506, 31 mar. 1969. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 96.814, de 28 de setembro de 1988. Transforma a Secretária-Geral do Conselho de Segurança Nacional em Secretária de Assessoramento da Defesa Nacional - SADEN/PR, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**,

Brasília, DF, 29 set. 1988. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 03 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 893, de 12 de agosto de 1993. Aprova o Regulamento do Conselho de Defesa Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 ago. 1993. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 04 mar. 2008

\_\_\_\_\_. Decreto n° 3.203, de 8 de outubro de 1999. Dispõe sobre a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 out. 1999. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 3.897, de 24 agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 set. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm) Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 4.118, de 7 de fevereiro de 2002.. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 fev. 2002. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei n. 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4376.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376.htm). Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 4.411, de 7 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação e dá outras providências. **Diário Oficial [da]**

**República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4411.htm) Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 set. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm). Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 out. 2002. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> . Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 ago. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4801.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4801.htm) . Acesso em 4 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5289.htm). Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 jul. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm) Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935. Emenda a Constituição Federal. **Diário do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, 19 dez. 1935. p. 27329. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 27 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 30 de 30 de abril de 1953. Aprova o acordo de assistência militar assinado no Rio de Janeiro em 15 de março de 1952, entre a República dos Estados Unidos do Brasil e os Estados Unidos da América.. **Diário [do] Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, 01 maio 1953. Seção 1, p. 3373. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 28 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 890, de 1 de setembro de 2005. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 set. 2005. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> . Acesso em: 05 mar.. 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 395 de 29 de abril de 1938. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. **Boletim do Ministério da Marinha**, Rio de Janeiro, nº 19, p. 1075-1083, 1938.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. **Coleção das Leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 464, 1939. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 26 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.961, de 20 de janeiro de 1941. Cria o Ministério da Aeronáutica. **Coleção das Leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 29, 1941. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 26 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941. Autoriza a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional e dá outras providências. **Coleção das Leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 146, 1941. Disponível em:

<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 26 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n° 9.775, de 6 de setembro de 1946. Dispõe sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus órgãos complementares e dá outras providências.. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 12583, 10 de set., 1946. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 26 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional de 2 de setembro de 1961. Institui o Sistema Parlamentar do Governo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 8034, 2 set. de 1961. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 28 fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n° 6, de 23 de janeiro de 1963. Revoga a Emenda Constitucional 4, e restabelece o Sistema Presidencial do Governo, instituído pela Constituição Federal de 1946, saldo o disposto no seu artigo 61. **Diário [do] Congresso Nacional**, Brasília, DF, 23 jan. p. 3. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 28 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n° 23, de 2 de setembro de 1999. Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102, e 105 da Constituição Federal (Criação do Ministério da defesa). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 de set. 1999. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/30/1999/23.htm>. Acesso em : 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n. 38, de 04 de abril de 1935. Define crimes contra a ordem política e social **Coleção de leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 36, dez. 1935. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 27 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n° 136, de 14 de dezembro de 1935. Modifica vários dispositivos da Lei n° 38, de 4 de abril de 1935, e define novos crimes contra a ordem política e social. **Coleção de leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 273, dez. 1935. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 27 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n° 244, de 11 de setembro de 1936. Institui como órgão da Justiça Militar o Tribunal de Segurança Nacional, que funcionará no Distrito Federal sempre que for decretado o estado de guerra e dá outras providências. **Boletim do Ministério da Marinha do Brasil**, Rio de Janeiro, 2° Trim. p.215-2122, 1936.

\_\_\_\_\_. Lei n° 600 de 24 de dezembro de 1948. . Altera a Organização do Estado Maior Geral e da nova redação ao Decreto-Lei 9520, de 25 de julho de 1946. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 533, 30 dez. de 1948. <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 28 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n° 785 de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, p.12561, 30 ago. de 1949. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 28 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei n° 1.802, de 5 de janeiro de 1953. Define os crimes contra o estado e a ordem política e social, e da outras providencias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 273, 7 jan. de 1953. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 28 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.775, de 6 de setembro de 1956. Dispõe sobre as atribuições do Conselho de Segurança Nacional e de seus órgãos complementares e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 12.583, 19 set. de 1956. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 26 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Cria o Serviço Nacional de Informações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 jun. 1964. p.5043 Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.448, de 29 de outubro de 1964. Regula as promoções de Oficiais do Exército. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 out. 1964. p. 9828. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action> . Acesso em: 02 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.302, de 3 de julho de 1967. Dá nova redação aos dispositivos da Lei n. 4.448, de 29 de outubro de 1964 - Lei de Promoções dos Oficiais do Exército. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 03 jul. 1967. p. 7016. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action> . Acesso em: 02 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Constitucional nº 5, de 10 de março de 1942. Emenda os artigos 122, 166 e 168 da Constituição. **Coleção das Leis da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 3, 1942. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 26 de fev. de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Constitucional nº 14, de 17 de novembro de 1945. Extingue o Tribunal de Segurança Nacional e dispõe sobre a competência para o processo e julgamento de crimes contra a existência, a segurança e a integridade do Estado e a guarda e o emprego da economia popular. **Coleção das Leis da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, v. 7, p. 4, 1945.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964. Cria o Serviço Nacional informações. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 5073, 15 de jun. 1964. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4483, de 16 de novembro de 1964. Reorganiza Departamento Federal de Segurança Pública, e dá outras providências. . **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 10577, 20 nov. de 1964. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.449, de 04 de janeiro de 1968. Declara de interesse da segurança nacional, nos termos do art. 16, § 1º, alínea b, da Constituição os Municípios que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 4577, 05 de jan. de 1968. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> . Acesso em: 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.620, de 17 de dezembro de 1978. Define os crimes contra Segurança Nacional, estabelece sistemática para o seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 20465, 20 dez. 1978. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1978. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, p. 21004, 15 dez 1978. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 ago. 1979. Disponível em: Brasília, DF, 28 ago. 1979. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 29 fev. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9112 de 10 de outubro de 1995. Dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 out. 1995. Disponível em: [http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action\\_](http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action_). Acesso em: 04 mar. 2008

\_\_\_\_\_. Lei nº 9140, de 4 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de dez. 1995. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm) . Acesso em: 03 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8183, de 11 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 abr. de 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8183.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8183.htm). Acesso em: 03 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Disponível em: [http://www.Planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9883.htm](http://www.Planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm). Acesso em: 05 de mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 maio 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm) . Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jun.1999. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> . Acesso em: 04 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 69 de 23 de julho de 1991. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] União**. Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> . Acesso em: 02 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 set. 2004. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> . Acesso em: 04 mar. 2008

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 890, de 1 de setembro de 2005. Aprova o texto da Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 set. 2005. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 05 mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Gabinete do Ministro. Portaria nº 611 de 12 de maio de 2005. O Ministro de Estado da Defesa, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no art. 1º do Anexo I ao Decreto nº 5.201, de 2 de setembro de 2004, resolve [institui a Comissão Militar da Indústria e da Defesa]:**Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 maio 2005 . Disponível em: [http://ftp.mct.gov.br/legis/portarias/611\\_2005.htm](http://ftp.mct.gov.br/legis/portarias/611_2005.htm) Acesso em: 04 março 2008.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 899 de 19 de julho de 2005. Política Nacional da Indústria e Defesa (PNID). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 jul. 2005. Disponível em: [:https://www.defesa.gov.br/industria\\_defesa/index.php?page=pnid](https://www.defesa.gov.br/industria_defesa/index.php?page=pnid). Acesso em: 05 de mar. 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério do Exército. **Aviso ministerial de 23 de novembro de 1956.** [s. n.. t.]

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Resolução nº 1 de 19 de abril de 1990. Dá nova redação ao art. 375 do Regimento Interno do Senado Federal. Diário [do] Congresso Nacional, Brasília, DF, 22 fev. 1990. Seção 2. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action>. Acesso em: 02 mar. 2008.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)