

O BALANÇO ESTRATÉGICO E O BRASIL NA SEGURANÇA DO HEMISFÉRIO OCIDENTAL

THOMAZ GUEDES DA COSTA

INTRODUÇÃO

As considerações que se seguem apresentam uma visão sobre a dinâmica da inserção estratégica do Brasil e suas interações nessa fase incerta de transição na macroestrutura do poder do pós-Guerra Fria, particularmente no tocante ao paradigma tradicional da segurança do Hemisfério Ocidental. O autor deste trabalho apresenta uma coleção de idéias estratégicas e argumenta que a formulação de políticas brasileiras, que afetam decisões e ações no âmbito da segurança internacional e da defesa nacional do País, tem caráter ativo, buscando tirar proveito de oportunidades para benefícios de interesses nacionais, e caráter preventivo, articulando uma espécie de seguro (“hedging”) para confrontar eventuais configurações do pós-Guerra Fria, desfavoráveis ao País. Assim, a validade de pensar em uma visão do Brasil sobre segurança hemisférica, proposta geral desta análise, e sobre o Cone Sul, em particular, sustenta-se em visualizar a inserção global do Brasil a começar por Brasília. Como conclusão, o trabalho sugere que, do ponto de vista do ordenamento da ação política, o paradigma de medidas de confiança mútua (CBMs), de equilíbrio militar ou estratégico, modelado no decorrer do final da Guerra Fria, encontra pouca receptividade no ambiente do pensamento estratégico brasileiro. A principal argumentação aponta para a lógica de que se faz necessário, no contexto hemisférico, um marco teórico e processual próprio.

INCERTEZAS EXTERNAS

Há sólidas evidências de que o pensamento estratégico brasileiro está conturbado. Como quaisquer outros cidadãos do mundo, os brasileiros também ficaram e permanecem ainda espantados com os eventos que precipitaram o fim da União Soviética, o dissipar da luta ideológica polarizada e o surto de valorização de novas formas de confrontação nacional e tensões localizadas na política mundial, convivendo, também, com as atuantes forças da globalização econômica e cultural. O impacto desses eventos externos sobre o esquema mental dos brasileiros foi exacerbado pela própria escolha e pelo esforço nacional de abrir o Brasil para o mundo, após 1990. Depois de sessenta anos de domínio, um projeto nacional, de

natureza autárquica, planejado centralmente e ambicioso na aspiração de projetar o Brasil como potência, transformou-se. Com o regime democrático representativo da Constituição de 1988, os avanços econômicos neoliberais e os esforços de modernização da gestão administrativa nos setores públicos e privados nacionais, estabeleceu-se um novo ambiente político nacional, que causa novos impactos nas interações estratégicas do Brasil com seus interlocutores nos sistemas regional e global.

Assim, as elites brasileiras tradicionais e as novas forças políticas percebem o mundo e se comportam baseadas na premissa de que o sistema internacional, tanto em nível global, como nas vertentes regionais do Brasil, e o próprio regime interno do País sofrem “profundas transformações”. Os brasileiros observam desdobramentos com interesse e com incertezas quanto às potenciais configurações do sistema internacional ao assistirem ao choque das forças de fragmentação e de integração internacionais com as tendências diversas de polarização do poder. Por consequência, a política governamental é fluida, com marchas e contramarchas, com algumas mudanças vagarosas e outras aceleradas, produzindo imagens complexas e ambíguas sobre o Brasil na cena mundial. É por causa dessas imagens inacabadas que os parceiros estratégicos ficam confusos, algumas vezes otimistas e satisfeitos, outras pessimistas e descontentes com “o comportamento” do Brasil.

INCERTEZAS INTERNAS

Para entender o comportamento do Brasil em relação à segurança hemisférica, o analista deve voltar sua atenção também para as mudanças dos processos internos da política nacional. Nas últimas décadas, a agenda política nacional foi pulverizada, e o mercado de idéias e propostas de políticas públicas, ampliado.

Num contexto de contradições, há dificuldades de o Brasil sintetizar um projeto nacional consensual e de sinalizar, portanto, suas relações externas com precisão e acuidade. Se assumido o entendimento de que estratégia é uma concepção globalizante de unidade e de direção de todas as decisões transfuncionais da entidade política autônoma, num ambiente interativo de oportunidades e riscos para interesses, para a transcendência de um cenário para outro, encontra-se dificuldade de sumariar, com clareza, a proposta brasileira no que se refere a seu destino. As modificações resultantes da adoção do regime democrático pós-1988 inauguraram novas estruturas de poder e descortinaram processos decisórios mais transparentes e competitivos. A nova Constituição transferiu para o Congresso Nacional poderes capazes de equilibrar, e, em muitas instâncias, suplantar a conduta do Executivo e do Judiciário. O novo mercado político, aberto às novas forças dos variados grupos de pressão, agita-se com a condução de administrações federais sustentadas por frágeis coligações de partidos e de lideranças pessoais carismáticas. Com novos atores, regras e partidas em um novo jogo político, as definições e as implementações de políticas passam a ser competitivas e, por natureza, instáveis e imprevisíveis na ausência de um quadro homogêneo de valores nacionais.

A transparência do regime democrático brasileiro estabeleceu uma nova redistribuição de responsabilidades, entre autoridades e burocratas, no País. As

negociações e os embates velados por idéias e recursos materiais, baseados tanto na capacidade de o Estado alocar recursos, regulamentar e prover informações, como na ação da sociedade civil, agora estão expostos à sociedade pelos novos processos decisórios. Governantes e burocratas não podem mais se omitir de responsabilidades, nem executar operações públicas sigilosas que burlem leis, sob o manto silencioso e protetor do arbítrio de autoridades superiores. A prestação de contas aos poderes Legislativo, Judiciário e às urnas impõe responsabilidades e transparência. Nesse contexto, ressalta-se que a formulação da política externa e da defesa nacional também teve transferidas partes significativas de seu processo para arenas públicas mais transparentes, as quais ensejam maior número de debates e fundamentações mais consensuais.

No que se refere à segurança nacional, as soluções políticas da transição brasileira têm resultado na aceitação da ordem constitucional, jurídica e administrativa, e na interação entre forças armadas e sociedade. Os controles políticos constitucionais estão em vigor, mais marcadamente na figura da ação hierárquica e disciplinar dos presidentes da República como comandantes-em-chefe. Portanto, o respeito aos critérios de carreira e o profissionalismo eliminaram o personalismo e a militância político-partidária. Os procedimentos técnico-administrativos impuseram comandos legais e orçamentários dos órgãos do Tesouro Nacional que impedem qualquer sentido de autonomia orçamentária das instituições militares. Assim, o descontentamento, por parte dos segmentos militares, com salários e com a capacidade operacional das forças, por si só, não é condição suficiente para legitimar ou justificar uma intervenção direta dos militares, mudando o quadro constitucional por intermédio de mecanismos fora das regras do jogo político ora em vigor.

A chegada de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República aguçou o refinamento conceitual sobre a ação internacional do Brasil. Seu currículo como um pensador acadêmico das relações internacionais, mais reconhecidamente no desenvolvimento da Teoria da Dependência, sua vivência no Senado Federal, sua passagem como titular pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Economia na Administração Itamar Franco e suas atitudes presidenciais provocam respeito e reflexão entre os núcleos da formulação estratégica, tanto no setor público, especialmente no Executivo, como na sociedade civil. Assim, “inserção estratégica”, “ator global”, “integração regional”, “integração hemisférica”, “parcerias estratégicas”, etc., são conceitos veiculados, com cautela, por interlocutores na formulação e nas críticas à política externa brasileira, pois a ação governamental é balizada pela direção presidencial, tendo um personagem intelectualmente preparado e interessado no tema. Além disso, novos estímulos para pensar o futuro do Brasil partiram do próprio discurso de Fernando Henrique como candidato e como Presidente quando conclama a sociedade ao trabalho para a construção do País sob um conceito de uma elevada “estatura estratégica do Brasil”. Assim, Fernando Henrique Cardoso provocou os estrategistas a refletir sobre essa pedra de toque, para compor um pensamento sobre como operacionalizar a ação do Brasil no mundo pós-Guerra Fria.

Em termos do estado de segurança nacional, a aceitação pela sociedade do

quadro político-institucional, mesmo numa fase de revisão constitucional, não resulta, em si, em plena tranquilidade. De modo geral, abarcando a dimensão semântica mais ampla do conceito de “segurança”, as dificuldades socioeconômicas e os problemas políticos da redistribuição da riqueza nacional são os componentes mais significativos nas causas de insegurança dos brasileiros. As tensões internas, tanto na área urbana como no campo, geradas pela incapacidade física de atender a todos os cidadãos, devido aos ocasionais equívocos políticos nas decisões e nas alocações de recursos e às limitações da ação social do Estado e da sociedade em atender a muitos segmentos populacionais carentes, têm gerado um espectro de apreensões no País quanto à segurança pública e à individual. Entretanto, mesmo com o esforço do Brasil em implementar uma agenda internacional para o desenvolvimento e em buscar a redução da gravidade dos problemas sociais e econômicos de dimensões transnacionais, há a preferência intelectual e política, entre autoridades brasileiras, de evitar o equívoco conceitual e o risco político de reduzir (ou ampliar) as dificuldades socioeconômicas do Brasil como se fossem questões de segurança nacional. Essa preferência passa, assim, a não encontrar correspondência, internamente, com “segurança nacional”, e, externamente, a não elevar problemas socioeconômicos transnacionais à dimensão de questões de “segurança hemisférica”. É certo que alguns pensadores e planejadores, na órbita governamental, insistem em visualizar a ação do governo no que diz respeito à “segurança nacional” de forma abrangente, desejosos ainda de implementar a retomada de um modelo centralizador “racional”, visto sob o paradigma autárquico do regime autoritário passado. Porém, considerando que essa opção produziu resultados práticos débeis numa situação de conflito ideológico grave, o mercado político pluralista não a aceita mais como a forma legítima e válida de assegurar a geração de respostas governamentais nessa nova fase da vida nacional. Desse modo, se acatado o amplo espectro de valores e interesses existentes no processo político nacional como legítimos, surge o sentimento de impasse e confusão na adoção de um modelo legítimo para a administração estratégica do País. Nesse sentido, a chamada de atenção e as argumentações das autoridades brasileiras para mobilizar recursos e vontade para enfrentar os problemas sociais são diferenciadas do tratamento dado à escolha de temas a serem enquadrados como de “segurança” do Estado brasileiro, em sua ação em prol da cidadania no meio ambiente anárquico e interdependente das relações de poder internacionais.

Se, por um lado, os brasileiros estão otimistas quanto à durabilidade do projeto democrático nacional, por outro, são significativas as incertezas no País quanto à configuração conceitual da macroestrutura de poder e quanto ao modo de tratar os processos decisórios internacionais no pós-Guerra Fria. As tendências para a integração internacional ou globalização provocam ansiedades e expectativas contraditórias quanto às oportunidades e aos riscos do novo cenário pós-Guerra Fria para o Brasil. Os eventos vistos em conflitos regionais, notadamente da Iugoslávia e de países africanos, deixam marcas profundas e uma sensação, entre variados segmentos das elites e da população brasileira, de que a segurança coletiva internacional é falha e seletiva; que as principais potências não estão dispostas a oferecer garantias de segurança a países, grupos nacionais ou indivíduos, salvo quando

seus interesses vitais são afetados; e que a transnacionalização de intercâmbios diversos incrementa a articulação de interesses interventores de países influentes. Se o observador da política brasileira não integrar esse somatório de incerteza à sua análise, sua conclusão sobre a política brasileira certamente será limitada.

BALANÇO ESTRATÉGICO: DIFICULDADES OPERACIONAIS

É nesse contexto geral, aqui sumamente simplificado, que visões ambíguas sobre as relações internacionais delineiam a postura brasileira em relação à segurança hemisférica. Assim, a provocação intelectual de Francisco Rojas para suscitar uma visão brasileira sobre balanço estratégico e medidas de confiança mútua no Hemisfério Ocidental e no Cone Sul conduz às seguintes considerações⁶: O conceito de “Cone Sul” não encontra, hoje, utilidade operacional na reflexão estratégica brasileira. Primeiro, a própria definição geográfica é restrita no âmbito político. Segundo, a intensidade, a importância e a variedade das interações extra-subregionais, por exemplo, do Chile com Peru e Bolívia e em sua abertura ao Pacífico, da Argentina com o problema das Malvinas no Atlântico, enfraquecem a utilidade restritiva do conceito. Terceiro, com as exigências de harmonizar as políticas brasileiras entre o Mercosul e as políticas direcionadas aos países amazônicos, o conceito de “Cone Sul” se dilui no esquema mental do estrategista brasileiro. Assim sendo, àqueles que sustentam a validade do conceito e desejam entender o comportamento do Brasil pode-se sugerir que dêem maior atenção a uma abordagem mais abrangente sobre o caso brasileiro e o balanço estratégico regional.

Se a premissa analítica, entretanto, exige que se utilize o conceito “Cone Sul”, pode-se argumentar que os estrategistas brasileiros demonstram alto grau de tranquilidade alcançado pela base advinda de crescentes vínculos cooperativos e integradores desde os anos setenta, com a normalização das possibilidades de uso da Bacia do Prata, com acordos bilaterais no campo nuclear e multilaterais de controle da não-proliferação de armas de destruição de massa. A vertente Cone Sul dissipa-se nos cenários da segurança internacional do Brasil. Esse efeito surge também dos avanços das negociações dos problemas conflitivos entre Argentina e Chile e Argentina e Reino Unido. Assim, o conceito de medidas de confiança mútua e o de balanço estratégico, enquanto válidos analiticamente, não encontram correspondência nem nas prescrições de planejamento e implementação da inserção estratégica brasileira, em geral, nem na política de defesa, em particular, na vertente “Cone Sul”.

Os conceitos como “balanço militar” e “equilíbrio de poder” têm estado ausentes dos discursos e das considerações estratégicas brasileiras sobre como interagir com vizinhos e nos âmbitos regionais platino, amazônico e atlântico. São inexistentes as considerações, nos debates públicos nacionais sobre segurança e defesa, de que a lógica comparativa, qualitativa ou quantitativa, de forças militares tenha tido valor determinante na configuração de políticas. Tal atitude pode brotar da percepção de que existem, no Hemisfério, assimetrias objetivas nas escalas nacionais, nas posições geográficas, nos interesses, etc., que não permitem padrões

igualitários.

Pode-se apontar, entretanto, que, de forma empírica, o Brasil não tem ficado imune às ações de “balanço”. Por exemplo, ao longo de décadas, evidencia-se a introdução de novos sistemas de armas sincronicamente na América do Sul, com o Brasil incluído entre os que compram equipamentos militares similares. Notadamente, viu-se a simultânea introdução, na região, da aviação de caça a jato de segunda geração e das marinhas de fragatas nos anos setenta, além da integração da eletrônica avançada em sistemas de armas nos anos oitenta. Entretanto, a disparidade de tipos e de números, a diversidade de sistemas de apoio logístico e os diferenciados desdobramentos geográficos e doutrinários não suportam explicações de que as aquisições brasileiras de armamentos, ao longo dos anos, tenham sido reações a decisões tomadas por vizinhos, apoiadas pela variável “hipótese de guerra”, caso, agora, se queira estabelecer comparação entre o Brasil e os países localizados em seu perímetro. São inexistentes os discursos públicos de autoridades que tenham argumentado diretamente ou insinuado de maneira difusa sobre a necessidade de o Brasil igualar, de forma reativa, forças militares com seus vizinhos. Em casos recentes, por exemplo, como na compra de aviões A-4, modernizados pela Argentina, e dos F-16, pela Venezuela, a reação brasileira foi além da sinalização de profissionais que aspiram similar modernização. Mas, tanto as autoridades políticas, como as burocracias não militares desconsideraram qualquer reação.

Essa situação, todavia, não sugere que as autoridades brasileiras tenham descartado certas dimensões de contenção armamentista em suas políticas. As decisões de participar do Tratado de Tlatelolco, do Compromisso de Mendoza, do Tratado Quadripartite, de subscrever as convenções sobre armas químicas e biológicas e de ativamente trabalhar na implementação do registro de armas convencionais das Nações Unidas revelam atenção do Brasil à contenção de escaladas armamentistas regionais.

Deve-se apontar também uma assimetria evidente, paradoxal. Se, por um lado, o Brasil desdobra facetas de contenção, por outro, alguns de seus projetos nacionais levam a que induzam a possíveis assimetrias no balanço militar na região. Essa situação, em si, surge de uma assimetria de lógicas. O desenvolvimento e a busca da modernização dos equipamentos militares sustentam-se na idéia de se equipar para a defesa por meio de missões-padrão. Entretanto, o dilema da segurança pode surgir. Muitos estrategistas brasileiros não aceitam que programas nacionais possam causar, inopinadamente, inquietações entre certos vizinhos, provocando reações sinérgicas, no futuro, a uma percepção ofensiva. Eles desejam transmitir o caráter defensivo da postura brasileira.⁸ O caso mais significativo é o do programa de aquisição do submarino à propulsão nuclear. Na ótica e na tradição da avaliação da Marinha do Brasil, a concepção do poder naval brasileiro é influenciada por fatores múltiplos. Há os impactos de modelos de aplicação do poder naval, vistos na Segunda Guerra Mundial, na Crise da Lagosta de 1963, nos incidentes navais com os EUA sobre a navegação em águas jurisdicionais nos anos setenta e na Guerra das Malvinas. Presente está também o constante equacionamento do desdobramento militar nas dimensões do Atlântico e do significativo fluxo do comércio externo

brasileiro (90% do valor) que navega pelas linhas de comunicação que cruzam o Atlântico para ligar os portos brasileiros com os de além-mar. Se o projeto brasileiro já define as características do sistema como um submarino de ataque, para aplicação doutrinária preferencialmente defensiva, as indicações sobre números de unidades, sistemas de armas e desdobramento operacional não estão claras, devido às indecisões no que diz respeito a projetos e cronogramas, causadas por contenções orçamentárias. Todavia, é preciso ressaltar que, em um futuro incerto, o projeto atual capacitará operacionalmente o Brasil, como um país sul atlântico, a operar com maior desenvoltura. Mas, sob a ótica de “balanço militar”, o futuro pode aguardar uma equação, dentro da qual outros países da região podem dispor de sistemas similares à propulsão nuclear, não produzindo, mas comprando de fornecedores estrangeiros, como os EUA, a França, a Rússia ou a China.

As limitações do emprego prescritivo de “balanço militar” são maiores, no caso brasileiro, quando os tipos e números revelam muito pouco da capacidade operacional. Se, por um lado, o Brasil pode dispor, através do SINDACTA, de um moderno mecanismo de controle de seu espaço aéreo para fins civis ou militares, por outro lado, a capacidade operativa das forças armadas tende a zero, se avaliada pelo aprestamento para ação convencional. O recente esforço em preparar um batalhão do Exército Brasileiro (EB) para ser enviado para a missão de paz em Angola revelou esse drama. Apesar de o EB dispor de um efetivo de quase duzentos mil homens, as dificuldades orçamentárias para equipamentos básicos e suprimento emperraram o aprestamento e o deslocamento do pequeno contingente.

BALANÇO ESTRATÉGICO: PERCEPÇÃO DE ASSIMETRIAS ESTRATÉGICAS

Já o conceito de balanço estratégico - “referido a la relación de poder (tangível e intangible) entre dos estados o coaliciones de estados en una interacción en la cual el potencial uso de la fuerza puede estar presente” - aparenta estar mais longe ainda nas reflexões cognitivamente satisfatório entre estrategistas. Novamente, pode-se reconhecer o valor analítico do conceito, mas não seu propósito operacional para ajustar os esquemas mentais dos decisores brasileiros na rotina de trabalho.

De modo geral, alguns estrategistas brasileiros têm a percepção de que as diferentes realidades nacionais, de conjuntos de interesses, de recursos de poder, de dimensões e de aproximações geográficas, de interações externas, configuram situações assimétricas na geometria de poder e de fluxos de relacionamento na aplicação de um sistema de balanço estratégico operacional válido nas relações hemisféricas. Como agravante, os registros históricos, tanto de cooperação, como de conflito, não sugerem que o balanço estratégico tenha sido uma opção conceitual válida. Pelo contrário, o tratamento delicado de instáveis assimetrias, como premissa válida para relações cordiais interamericanas, sustentou as construções cooperativas do passado e estimula as de integração no presente. Microestados, países globalmente emergentes, superpotências com alianças extracontinentais e países médios convivem num paradigma definido pela geografia e pela aspiração de interação cooperativa, não por idéias de ameaças comuns nem por princípios

e preferências de solidariedade compartilhados.

A mais marcante das assimetrias é a presença dos Estados Unidos da América no quadro hemisférico. Do ponto de vista estratégico regional, as diferenças simétricas são marcantes. Os EUA fazem parte de uma aliança militar com parceiros extracontinentais, destacadamente a NATO, ainda um instrumento essencial e privilegiado da estratégia global norte-americana. Se o fim da bipolaridade da Guerra Fria reduz a confluência de interesses globais de segurança entre os países do hemisfério, as novas propostas estadunidenses de unidade estratégica não são suficientemente sólidas para sustentar o marco “da solidariedade continental” sob o espírito de Miami.

Outro aspecto de assimetria são as consequências de estratégias nacionais. Por exemplo, o Brasil é um dos poucos países latino-americanos que busca, com vigor, desenvolvimento de tecnologias de ponta. A questão do acesso a tecnologias de ponta e da capacidade nacional de gerá-las e empregá-las é amplamente considerada no Brasil, baseando-se na lógica da conhecida relação entre poder, conhecimento e competitividade, que encontra, na alta tecnologia, o denominador comum nas relações entre centros autônomos de decisão. A capacitação em certos ramos do conhecimento científico, tecnológico e industrial reveste-se de importância crucial em termos econômicos, considerando a necessidade de atender ao mercado nacional e obter condições de vantagens comparativas de seus franqueados políticos nos mercados mundiais. Os sucessivos governantes do Brasil têm-se esforçado em ampliar a competência em tecnologias duais e conviver com seus paradoxos, destacadamente as do campo nuclear e espacial. Por um lado, tecnologias como essas atendem a demandas atuais e potenciais do mercado nacional e estimulam o desenvolvimento em si e o colateral de ramos socioeconômicos, aumentando a capacidade competitiva do Brasil no mundo. Por outro, a ampliação da capacidade nacional nesses segmentos tecnológicos sensíveis estabelece imagens de que o Brasil se capacita também para empregá-las em finalidades militares, gerando um fator de desestabilização em variados sistemas de relacionamento. Na concepção de balanço estratégico, a situação de detentor ou não desse tipo de tecnologia condiciona, em boa medida, a percepção de seus méritos e de suas aspirações. Assim, a política preferencial brasileira tem buscado estabelecer mecanismos de transparência nos segmentos tecnológicos sensíveis compatíveis com as aspirações de desenvolvimento, consciente no esforço de transmitir confiabilidade e na expectativa de ganhos comerciais minutos, porém reticente à subordinação aos regimes internacionais de controle.

Finalmente, são marcantes as figuras de assimetria mesmo em nível sub-regional. Não perceber as diferenças, por exemplo, entre as interações argentinas (com os EUA, o Chile, a Grã-Bretanha, o Uruguai, o Paraguai, com o Brasil, etc.) e as do Brasil (com a Argentina, os EUA, os países amazônicos, as potências européias, no Atlântico Sul, etc.) é arriscar em equívocos. Como relações assim podem ser objeto de uma prescrição válida de balanço estratégico quando não são fundamentadas numa aplicação universal?

O BRASIL E A SEGURANÇA HEMISFÉRICA

De modo geral, os brasileiros tratam as questões de segurança no hemisfério com tranquilidade, porém com cautela. Não se pode afixar isso nem com base em uma visão idílico-pastoral de unidade latino-americana, pela presença hegemônica dos EUA, nem por aspirações de se construir relações cada vez mais interdependentes. Pelo contrário, as autoridades brasileiras estão alertas para os potenciais de conflito na região. A disposição e a presteza com que o Brasil atua no esforço de mediação no conflito entre Peru e Equador e a atenção que mantém sobre as potenciais disputas internacionais na América do Sul evidenciam o pragmatismo na regência de operações e no engajamento para a concórdia americana. Entretanto, nunca é demais apontar que, como seus vizinhos, os formuladores de estratégias brasileiros, sujeitos à complexidade ambiental, têm percepções diveas que resultam em interpretações honestas, mas, às vezes, divergentes daquelas de seus vizinhos, seja pela limitação de informação ou pelo desconhecimento, seja pela interferência de filtros impostos por aspirações próprias “wishful thinking” legítimas. Mas esse é um problema comum a todos.

Numa conclusão parcial, pode-se apontar que o regime de segurança hemisférico, que vigorou durante a Guerra Fria, recebe o descrédito dos estrategistas brasileiros, em geral. O fim da potencial ameaça extracontinental e de sua substituição por uma visão da globalização de relações enfraqueceu a noção de “hemisfério” como um paradigma válido e proveitoso no enquadramento das relações do Brasil com os países americanos. Seja pela impotência em resolver satisfatoriamente disputas regionais, pela inoperância em resguardar o Sul contra intervenções dos EUA; seja pelos incentivos em favorecer “caroneiros-free riders” nas decisões, a estrutura da conferência dos ministros das relações exteriores, no espírito da Conferência de Bogotá de 1948 e da Organização dos Estados Americanos (OEA), e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca tornaram-se quadros falidos para transmitir noções de efetiva segurança para brasileiros.

A construção estratégica brasileira, entretanto, em sua feição de segurança para as Américas, não encontra motivo de ameaça para justificar uma reformulação radical do sistema capitaneado pela OEA, nem entusiasmo por novas estruturas de formalização esquemática das relações hemisféricas. Pelo contrário, o apoio do Brasil à resolução OEA/AG.1179/92 reforça seu empenho em preservar os traços do sistema existente dentro de um espírito de aperfeiçoamento. Ainda prevalece no Brasil a visão de que, fora da estrutura da OEA e de figuras sub-regionais, como o Grupo do Rio, articulações outras são imprecisas e ineficazes. No campo da segurança internacional, o paradigma maior para o Brasil, na atualidade do pós-Guerra Fria, tornou-se a estrutura das Nações Unidas, em que pretende, agora, participar de forças de paz e de iniciativas de controle de armas, o que o leva a se posicionar com mais vigor diante de compromissos firmados com as instituições hemisféricas e do desejo de vê-las reformadas para a nova fase da política mundial.

Os brasileiros vêem o Hemisfério com tranquilidade, sem ameaças extracontinentais e com uma pluralidade de vontades para maior integração. As iniciativas do Brasil procuram evitar isolamentos e exclusões na política regional, tanto no

padrão de relacionamento bilateral, como na construção de arranjos multilaterais. Nas situações em que foram evidenciadas ameaças a regimes democráticos na região, a diplomacia brasileira manifestou-se contrariamente. Entretanto, mesmo sabedores da arbitrariedade de certos regimes políticos, os dirigentes do Brasil buscam sustentar os esforços de normalização democrática através de políticas de conciliação nacional. Entre as situações delicadas, enfrentadas por Brasília, destacam-se as relações com o Paraguai e com o Peru em passado recente, quando esses países sofreram rápidas modificações políticas e processos penosos para atingir a democracia desejada.

Nas relações do Brasil com os EUA, a intensidade e a amplitude de vínculos comerciais, financeiros, tecnológicos e culturais produzem um complexo muito diversificado e ambivalente de interesses e de preferências na condução do relacionamento. Muitas são as distintas avaliações e recomendações individuais que descrevem e prescrevem as relações. A postura brasileira tenta revelar que não é desejável aceitar a presença dos EUA no Hemisfério como um simples exercício hegemônico de Washington, num extremo, ou, em outro, traduzi-la unicamente como um arranjo preferencial de Washington numa aliança com os vizinhos do Sul. Estrategistas brasileiros apontam que é lícito aos EUA buscar associação e apoio no Hemisfério para se tornarem mais competitivos em termos mundiais. Já outros se sentem inseguros com a permeante presença de Washington, detectando um esforço estadunidense de cercear e comandar a ação estratégica brasileira. As relações do Brasil com os EUA no campo militar são amplas e cordiais. Entretanto, a atitude brasileira enquadra essa interação como mais uma, semelhante, entre várias, ao relacionamento bilateral militar mantido pelo Brasil com países, como a Grã-Bretanha, França, Alemanha e Argentina. Não há um sentimento de preferência, muito menos de aliança. Mas há a busca de um pragmatismo e de se tirar proveito de um amplo segmento de cooperação e de interesses comuns, pois quando se tem um elefante em sua casa, é necessário, pelo menos, sinalizar movimentos e intenções para evitar surpresas. Sabe-se bem que a agenda de diálogo com Washington deve voltar-se para as necessidades e os interesses coincidentes, não apenas reagindo às posições estadunidenses, mas também suscitando iniciativas para defesa de objetivos brasileiros.

Por fim, no relacionamento entre países latino-americanos e os EUA, reconhece-se no Brasil, de forma geral, a validade, a legitimidade e a oportunidade para países da região tirarem proveito estratégico ao adotarem uma estratégia consciente de aproximação com Washington. Porém, tal medida, no caso brasileiro, é uma opção a mais, mesmo com seus riscos de clientelismo, condescendência e hegemonia.

ALGUNS PARÂMETROS DA INSERÇÃO ESTRATÉGICA

Na ausência de um projeto nacional aglutinador de valores e de preferências estratégicas e pelas dificuldades de o Executivo brasileiro sintetizar, no início da administração de Fernando Henrique Cardoso, sua proposta estratégica, resta, de forma indutiva, agregar posições que recebam amplo suporte entre decisores,

elites, grupos de pressão e da opinião pública em geral sobre o Brasil na cena internacional.

Um primeiro princípio básico é manter a integridade territorial, a unidade nacional e os elementos do patrimônio da Nação brasileira. Esse princípio sustenta-se na valorização da soberania, com forte combate a propostas de adjetivação do conceito, com um consenso firme em defesa da não-intervenção estrangeira nos assuntos internos do Brasil. Aos olhos dos brasileiros, os mecanismos de segurança coletiva são débeis, e as ações de poderes hegemônicos são seletivas e discriminatórias, para assegurar, eventualmente, a segurança brasileira. Outra preocupação significativa dessa postura está na preservação da soberania brasileira sobre a região amazônica. Os esforços nacionais de exploração da Amazônia sofrem críticas variadas. Porém, como resposta, surge uma posição nacionalista, especialmente no tratamento da relação entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental. As críticas às políticas nacionais feitas em favor dos estrangeiros, principalmente oriundas de organizações não-governamentais, são rebatidas pelas autoridades brasileiras, que rejeitam atitudes de ingerência estrangeira sob qualquer que seja a tese de intervenção externa, de internacionalização de territórios ou de tutela multilateral sobre os recursos presentes no Brasil. Objetiva e preventivamente, do ponto de vista do preparo militar, há uma forte tendência de se deslocar a atenção do Exército para aquela região. Iniciou-se a instalação de um sistema de proteção e monitoração da região, e o Executivo tem-se apressado em implantar políticas fundamentadas em atitudes de desenvolvimento sustentável, em coordenação com governos municipais e estaduais.

Outra visão dominante é a de que os problemas do desenvolvimento, da estabilização da economia, da redistribuição da renda, do atendimento aos mais carentes e da recuperação da infra-estrutura produtiva estão acima das preocupações eminentemente de defesa. Contudo, essa situação não invalida idéias e esforços de planejamento contingencial sobre incertezas quanto ao futuro do preparo militar do Brasil, dentro do espírito de harmonia que permeia as relações com seus vizinhos.

O fortalecimento do MERCOSUL, das relações no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul é outro princípio que sustenta a intensificação e a modernização dos arranjos cooperativos sub-regionais. Essa abordagem diversificada não apenas assume considerações econômicas objetivas de incremento comercial, mas também leva em conta as volúveis demandas por coordenações em nível político bi e multilaterais na articulação de políticas.

O Brasil é um defensor tradicional do status quo regional e desdobra-se em esforços para obter soluções negociadas em conflitos internacionais no que diz respeito a seus compromissos regionais e globais. A ONU é o principal paradigma desse comportamento. As autoridades brasileiras, dentro de limitações financeiras, buscam engajar o Brasil nos esforços multinacionais, optando pela preferência de atuar dentro das estruturas da ONU e da OEA, e atribuindo, ainda, importância às articulações sub-regionais. As noções que podem surgir sob a imagem de tutela, cooptação e imposição de marcos conceituais exógenos advindas de Washington

estão sujeitas a reservas, como observado recentemente na crise do Panamá e Haiti em anos passados.

O Brasil cultua sua liberdade de ação, como ator global, para estimular e aprimorar parcerias estratégicas. Assim, são muitas as iniciativas, nos mais variados campos, inclusive o militar, e no de tecnologias sensíveis, em que o Brasil e seus interlocutores buscam a cooperação. As parcerias são as mais variadas possíveis: desde com Argentina e Estados Unidos, Grã-Bretanha e Alemanha, até as parcerias com a Rússia e República Popular da China.

Finalmente, há de se apontar uma inquietude geral em relação a um marco particular da segurança internacional. Uma preocupação central é a existência de arsenais nucleares e a integração desses sistemas com as estratégias nacionais no jogo de poder entre as principais potências. A questão das incertezas do Brasil não está limitada apenas ao potencial de proliferação ainda existente em partes do mundo, mas também associada à decisão brasileira de não ter armas de destruição de massa em seus arsenais. Ainda perdura, no pensamento estratégico brasileiro, o desconforto com a resistência dos detentores de armas nucleares em eliminá-las completamente, sob o argumento de que elas constituem uma reserva para a estabilidade estratégica de uma ordem global ou regional. As inquietações de estrategistas brasileiros agravam-se ao interpretarem como traços de arrogância a atitude de certos atores nucleares que querem preservar um congelamento do poder e demonstrar um “juízo moral superior” na política internacional. Há uma forte percepção entre brasileiros de que a lógica da seletividade internacional baseia-se na prepotência e nos argumentos de que o controle de certas tecnologias se faz necessário para evitar a proliferação de armas nas mãos de irresponsáveis. Assim, os regimes de controle que permitem a alguns países desenvolver e empregar certas tecnologias, tornando-os, por consequência, detentores de recursos de poder assimétricos, negam a outros acesso a essas tecnologias.

CBMS E O BRASIL

Se forem válidas as considerações acima, como enquadrar então o conceito de CBMs nas relações hemisféricas, na visão particular dessa análise? A resposta que ressalta a postura cautelosa nos esforços das autoridades brasileiras em participar na reconstrução do regime de segurança internacional hemisférico surge de fortes contrastes.

Inicialmente, nota-se certa insatisfação em alguns círculos brasileiros com a importação de um modelo de sucesso, empregado, durante o final da Guerra Fria, na cena europeia. Alguns podem argumentar que, devido à necessidade de repensar o modelo do regime hemisférico em vigor, a substituição pelo “europeu” seria tentadora. Ora, as considerações contrárias são muitas, sob a ótica estratégica brasileira.

Primeiro, a Conferência de Helsinki, em 1976, congelou as fronteiras europeias, validando o reconhecimento recíproco do status quo. Assim, concluiu-se que uma guerra na Europa não deveria ter início por questões territoriais, mas sim por falha de percepção no manejo dos instrumentos de dissuasão militar mútua.

Nas Américas, tanto as intervenções dos EUA, como as disputas por soberania territorial ainda são problemas não resolvidos, que necessitam atenção direta tanto para resolvê-los, como para reduzir os erros de avaliação estratégico-militar nas escaladas de crise. Na Europa, havia urgência e riscos devido ao potencial de acidentes e de erros de avaliação com consequências terríveis de confrontação mundial. Nas Américas, é necessário focalizar os problemas objetivos que ameaçam a paz internacional por seus conflitos de interesses.

Segundo, o estabelecimento acordado de parâmetros de balanço militar, de equilíbrio de doutrinas operacionais e de mecanismos de intrusão ou transparência das atividades militares, como elementos essenciais de um novo regime hemisférico, em um ambiente de assimetrias estratégicas, é politicamente rejeitado, em geral, nas Américas, não apenas no Brasil. Essas idéias são vistas como formas adicionais de limitar gastos militares, de controlar a missão e de debilitar os meios nacionais de preservação da soberania nacional. Apesar desses problemas, os militares e diplomatas latino-americanos apontam que, em termos do modelo europeu de CBMs, há intenso intercâmbio na região para incrementar laços de entendimento. Muitos teóricos podem argumentar que a situação está aquém do ideal. Mas essa é uma forte percepção, sustentada por incertezas existentes em processos políticos de sociedades democráticas da região. Outra hipótese de risco é desejar implantar um modelo para confiança que gere, em sua rejeição parcial, a desconfiança internacional.

Terceiro, é natural a resistência ao modelo, tendo em vista que surge como uma imagem de prescrição unilateral dos EUA para a região, evidenciada pelo proselitismo de alguns líderes e pelos esforços de divulgar propostas por parte de agências do governo estadunidense. Durante os últimos cinco anos, notou-se que a política de segurança dos EUA para a região promoveu a criação de um novo processo de coordenação de políticas de “defesa”, com uma agenda própria de temas do interesse estadunidense, concentrada no combate ao narcotráfico e na reeducação dos militares latino-americanos para a democracia, no controle de armas, nas prescrições para CBMs e em revisões institucionais de certos mecanismos, como a ampliação da função da Junta Interamericana de Defesa para papéis em temas não militares e a abertura de diplomacia direta multilateral entre segmentos de defesa, pontificada pela reunião de Williamsburg. Por que será que os latino-americanos não reagiram em bloco e positivamente a essas iniciativas? Por que o México se comporta de maneira diferente da Argentina, ou o Brasil de Honduras?

Será que as reservas às propostas do modelo europeu significam rejeição ao princípio de crescente confiança entre países da região? Parece que não. Uma indicação de resposta à pergunta pode ser encontrada no esforço contínuo e cadenciado de revisão da Carta da OEA e de reflexões sobre as relações desta com a ONU. Na última década, por meio de resoluções diversas, o sistema OEA revigora-se, formando um quadro de princípios e de valores ajustados a nossos tempos. Destacam-se resoluções para a ação coletiva sobre segurança internacional no controle de armas de destruição de massa e preservação das democracias.¹⁰ Será que o fortalecimento da permanente Comissão de Segurança Hemisférica não poderia ser o passo 1 para uma nova fase de recomposição do regime de segurança

hemisférica? Afinal, o que importa a quem na segurança hemisférica?