



OBSERVATÓRIO
BRASIL E O SUL

Informativo
Setorial

Número 2
Fevereiro 2016

A cooperação Sul-Sul na agenda dos Ministérios: Defesa e Segurança

por Marina Bolfarine Caixeta e Bianca Suyama com colaboração de Gustavo Macedo

O Informativo Setorial é uma publicação do OBS que tem o objetivo de mapear e analisar os diferentes temas da Cooperação Sul-Sul do Brasil. Trata-se de pesquisa em dados primários e depoimentos de órgãos governamentais envolvidos, buscando contribuir para uma maior compreensão do que caracteriza a cooperação brasileira.

Nesta segunda edição, o boletim informativo enfoca um tema que tem sido cada vez mais presente na agenda da cooperação internacional: defesa e segurança. Tanto com propósito de formar uma zona de paz e segurança em benefício próprio, quanto de apoiar e fortalecer outros países na promoção da paz e da segurança, o Brasil tem intensificado sua atuação nessa área.

Segundo Celso Amorim (IPEA, 2014)¹, o Brasil deve se pautar por uma grande estratégia de “construção de entorno estratégico brasileiro, um cinturão de paz e boa vontade”. Para tanto, a política de defesa e a política externa devem se conjugar, em nome da promoção da paz mundial e da construção de um mundo mais estável e justo. Assiste-se, atualmente, ao crescimento da importância do tema da segurança nas agendas globais, o fenômeno da “securitização”. Após o 11 de setembro de 2001, o tema foi sobretudo pautado internacionalmente pelos Estados Unidos. Nesse novo contexto global, os países da América do Sul e suas sociedades têm se dedicado à reformulação dos conceitos de segurança e redefinição das ameaças. É dessa forma que os temas da defesa e segurança têm ocupado parcela significativa na cooperação do Brasil com países do Sul global, especialmente na América do Sul com o Conselho de Defesa da UNASUL e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em que se acrescenta a África.

Este estudo faz parte da pesquisa “Informativo Setorial da Cooperação Sul-Sul do Brasil” e se baseia na revisão bibliográfica sobre os temas e na análise de dados empíricos – levantamento de projetos/iniciativas e realização de entrevistas com instituições-chave deste cenário: Ministério da Defesa (MD), Ministério da Justiça (MJ), notadamente o Departamento da Polícia Federal, e a Coordenação-Geral de Defesa do Ministério das Relações Exteriores (CGDF/MRE). Os seguintes temas serão abordados no bojo deste Informativo: (1) contexto internacional; (2) experiência brasileira nesse campo; (3) mapeamento das atuais iniciativas de cooperação Sul-Sul que compõem a carteira de projetos coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC); e (4) sistematização e análise dos dados estatísticos e das percepções e experiência dos atores entrevistados.

De forma geral, observa-se que a defesa e segurança na agenda Cooperação Sul-Sul destacam-se pelo alto grau de horizontalidade nas relações. Em temáticas tão delicadas para o Estado, a cooperação entre forças policiais e militares de distintos países é inerente ao trabalho de combater às ameaças e às forças dissuasórias. Emergem, pois, dois outros temas, que não se encontram pacificados e que não se restringem ao eixo Sul-Sul, mas que influenciam o debate da cooperação brasileira com os países do Sul global para o desenvolvimento: a cooperação militar e a cooperação policial. Ambos os temas serão tratados mais adiante.

¹ Ressalta-se a recente publicação do IPEA (2014a) intitulada “O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e o Atlântico Sul”.



Quadro 1: Alguns conceitos

No livro Branco de Defesa Nacional consta que é papel do Estado prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa alcançar os seus objetivos. Assim, cabe ao governo “propiciar e garantir condições para que se possa considerar que o país não corre o risco de uma agressão externa, nem está exposto a pressões políticas ou imposições econômicas insuportáveis, e seja capaz de, livremente, dedicar-se ao próprio desenvolvimento

e progresso. Ambos os conceitos de segurança e defesa aparecem intimamente ligados, mas assumem definições próprias: a segurança é a condição do Estado, da sociedade e dos indivíduos de não se sentirem ameaçados, enquanto que a defesa é a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado, conforme definições e marcos abaixo:

Defesa

É o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar², para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças predominantemente externas, potenciais ou manifestas; ela se fundamenta na busca da solução pacífica de controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais, conforme a Política Nacional de Defesa, aprovada pelo decreto 5484 de 2005 (item 1.4, inciso I).

Segurança

É a condição que permite ao País a prevenção da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza [no plano internacional], e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais [no plano nacional], conforme Política Nacional de Defesa de 2005 (item 1.4, inciso II). A perspectiva de segurança, atualmente em voga na governança global, é aquela que enfoca o bem-estar dos indivíduos - “segurança cidadã” e “segurança humana”. Essa perspectiva coloca os indivíduos como destinatários das ações, sujeitos possuidores de direitos, e o Estado como principal promotor das iniciativas.

Segurança Cidadã

Especialmente no tocante à América Latina, este conceito se refere à promoção da segurança a partir de fatores sociais, culturais, econômicos, institucionais, familiares, pessoais e globais; para tanto, adota-se uma abordagem interdisciplinar e coletiva, baseada em fatores socioculturais na busca de uma nova cultura de paz e segurança. Como a insegurança tem impactos negativos na vida e no bem-estar das pessoas, comunidades e instituições, a segurança cidadã é parte da agenda de desenvolvimento e inclui políticas de desenvolvimento local e social e, por isso, vão além das pastas do interior, da justiça e da segurança pública³.

Segurança Humana

Parte do entendimento atual de que a segurança deve ser vista não mais por uma perspectiva estatal, mas sim das pessoas, incluindo paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos, como sendo a ação conjunta de vários temas como saúde, pobreza, saneamento, estabilidade política, econômica e ambiental, violência urbana, etc.⁴

² A Política Nacional de Defesa traz na Introdução (item 1.3) o reconhecimento de que apesar das diferentes perspectivas que podem ser adotadas quanto ao conceito de segurança – abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental, etc. – a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito da ação interestatal.

³ A segurança cidadã foi o tema central do Relatório de Desenvolvimento Humano para a América Latina nos anos de 2013-2014. Diz-se que a região se destaca no tocante ao tema da violência, que passa ser algo epidêmico na região. Disponível em: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/IDH/UNDP-RBLAC-ResumoExecPt-2014.pdf> Acesso em janeiro de 2015.

⁴ Mais informações sobre a segurança humana estão disponíveis em: <http://www.un.org/humansecurity/human-security-unit/human-security-approach> Acesso em fevereiro de 2015.

Paz e Segurança Internacionais: as agendas globais

As ameaças à segurança e à defesa dos países foram introduzidas a partir do período pós-Guerra Fria, sobretudo no presente século XXI. Com o surgimento da globalização e das agendas globais de desenvolvimento internacional, novos temas entraram na agenda global. Eles se converteram em compromisso para os governos e em campo de atuação de distintas organizações da sociedade civil.

No tocante à defesa e segurança internacional, consideram-se, além da corrida armamentista, os crimes transnacionais, a imigração ilegal, o terrorismo, o tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, o contrabando de migrantes, a lavagem de dinheiro. Uma nova característica se apresenta, nesse contexto: as ameaças são provocadas por entidades mais livres para agir, não mais Estados, os quais deviam considerar, em suas ofensivas, ações que resguardavam seu território e população. Diferentemente, a criminalidade organizada nesse cenário da globalização aproveita-se das fronteiras mais permeáveis ao trânsito de pessoas, mercadorias, serviços e recursos para agirem na dificuldade de os Estados estabelecerem mecanismos de controles e de cooperação⁵.

Os conflitos mais relevantes no cenário contemporâneo, que ameaçam a paz e a segurança internacionais, caracterizam-se, ainda, pela falta de objetivos militarmente definidos, pela tendência de serem de longa duração, por se desenrolarem dentro das fronteiras dos países e envolvendo vários atores com motivações e demandas diferentes (KRAUSE, 1996; MYIAMOTO et al, 2004; KALDOR, 2007).

Trata-se, portanto, de ameaças mais difusas, furtivas e flexíveis do que ocorria no passado. Nessa concepção, uma ameaça à segurança deve ser analisada a partir de diferentes enfoques e cruzando diferentes níveis de análise (internacional, regional, unidades, indivíduos) e diferentes setores (militar, ambiental, econômico, social e político).⁶

As atuais discussões sobre segurança internacional giram em torno de questões de segurança coletiva e individual. Os debates procuram acompanhar a crescente complexidade do tema, cujas diversas dimensões parecem cada vez mais interligadas. Desde o alargamento e diversificação do objeto securitizado (ex. mudanças climáticas, desertificação e migração), até a ampliação dos reconhecidos agentes securitizadores (estado, sociedade civil, organizações internacionais, grupos transnacionais, terroristas), dilemas tradicionais sobre soberania e responsabilidade sempre voltam ao centro do debate.

As intervenções humanitárias são evidência prática e discursiva sobre esse fenômeno. Em âmbito multilateral, as operações de paz justificam-se por um pretense dever ou responsabilidade da comunidade internacional em reagir para evitar, conter ou cessar graves violações de direitos humanos. Assim surgem normas internacionais como “responsabilidade de proteger”⁷ (RtoP) e “proteção de civis”⁸ (PoC), que suscitam debates sobre suas regras de implementação, princípios filosóficos e leituras alternativas.

Embora complementares, há algumas diferenças entre a RtoP e a PoC. RtoP é um conjunto de princípios com o objetivo de reger a reação da comunidade internacional, reunida sob os auspícios da ONU, diante de graves violações de direitos humanos. Essas violações são circunscritas em quatro tipos jurídicos: genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica. A inovação conceitual da RtoP está na tentativa do reestabelecimento da relação soberania-direitos humanos. O princípio sustenta-se sobre três pilares: (i) o estado tem o “dever” de proteger seus cidadãos; (ii) a comunidade internacional tem o “dever” de auxiliar o estado em questão nesta tarefa caso o mesmo não tenha condições; (iii) por fim, a comunidade internacional tem a “responsabilidade” de agir de forma decisiva caso o estado não o faça. A polêmica sobre a RtoP gira principalmente em torno do terceiro pilar, pois o mesmo prevê a possibilidade do uso da força em situações extremas. Exemplo maior do debate nesses termos foi a intervenção na Líbia, em 2011, aprovada pelo Conselho de Segurança da ONU, através da resolução 1973.⁹

⁵ De acordo com o UNODC, trata-se de um fenômeno multifacetado que se manifesta em diferentes tipos de crimes. Info disponível em: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/crime/index.html> Acesso em fevereiro de 2015.

⁶ Roberto Loiola Machado na Revista da Escola de Guerra Naval faz uma análise sobre este tema intitulada “O Século XXI e as novas percepções de ameaças à segurança” (s/ano) disponível em: <http://www.gedes.org.br/downloads/d1bfbc9a71a9a17327943cc5a76ddc37.pdf> Acesso em fevereiro de 2015.

⁷ O princípio foi inicialmente desenvolvido por um comitê internacional nomeado pelo ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan; e apresentado pelo grupo “International Commission on Intervention and State Sovereignty” (ICISS), no relatório “The Responsibility to Protect”. Acesso: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>

⁸ Para uma breve introdução sobre POC, acesse: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/civilian.shtml>

⁹ O documento pode ser encontrado no endereço: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973\(2011\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011))

Até o momento, a alternativa reflexiva sobre RtoP que ganhou maior destaque é a nota brasileira apresentada na abertura da Assembleia Geral da ONU em 2011 pela presidente Dilma Rousseff.

A RwP coloca a questão não mais restrita a “se” a comunidade internacional deve intervir, mas também insere o “como” isso deve ser feito e por “quem”.¹⁰

Defesa e Segurança no Brasil: marcos e diretrizes

No tocante à defesa, como marco político e jurídico, citam-se: a Política Nacional de Defesa de 2005; a Estratégia Nacional de Defesa de 2008; e o Livro Branco de Defesa Nacional de 2012, que orientam as iniciativas da pasta.

Dessa forma, observa-se que as questões de segurança e defesa ganham novo entendimento durante o Governo Lula. No âmbito da política externa, o Brasil passa de uma postura reativa para uma postura propositiva. Ao elaborar uma política de segurança regional mais clara, quanto a seus objetivos e princípios, e estruturante, quanto à organização das forças armadas, observa-se uma “mundialização” da agenda de segurança, em contraste com a “regionalização” que caracterizava o binômio política de defesa-política externa.¹¹

A Política Nacional de Defesa (PND)¹² é composta por uma parte política que contempla os conceitos utilizados nos ambientes internacional e nacional, além dos objetivos da defesa; e outra parte estratégica que engloba as orientações e diretrizes para as Forças Armadas Brasileiras.

A Estratégia Nacional de Defesa (END)¹³, a partir da concepção “defender-se para poder construir-se”, garante a lei e a ordem calcada em três setores decisivos: o cibernético, o espacial e o nuclear. Entende-se, ainda, que a organização da indústria de material de defesa garante a autonomia operacional para as três Forças Armadas - Marinha, Exército e Aeronáutica. Adota-se, também, como política de composição de seus efetivos o serviço militar obrigatório, como forma de munir o país de efetivo militar sem qualquer discriminação de classe social.

Como ações estratégicas que irão orientar a implementação da END, constam: o incremento da participação das Forças Armadas nas operações de paz sob mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas, por intermédio do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, que detém a função de oferecer treinamento a civis e militares para participação em operações multidimensionais de estabelecimento e manutenção da paz, na realização de diversas funções operacionais e cumprimento de objetivos táticos de acordo com as agendas da paz, como gênero e desenvolvimento.¹⁴

Além disso, dentre as diretrizes de defesa, duas estão relacionadas às relações internacionais, a saber: 1) estimular a integração da América do Sul, que fomenta a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa rumo à construção da unidade sul-americana (Conselho de Defesa Sul-Americano); e 2) preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz, sob orientação das Nações Unidas ou em apoio a iniciativas de órgãos multilaterais da região. (BRASIL, 2008)

O Livro Branco de Defesa Nacional¹⁵ representou um marco de transparência nos assuntos de defesa. Como estímulo ao debate e acompanhamento do tema por parte da população brasileira, o Livro também se apresenta como importante meio de expressar os objetivos de defesa do Estado brasileiro para construção da confiança mútua com as nações vizinhas. Isso porque o fortalecimento das Forças Armadas Brasileiras pode gerar desconfiância por parte dos demais países. Assim, o LBDN contribui para diminuir as chances de desencadeamento de processos de 'dilemas de segurança' - tais como corrida armamentista na região.

10 Para uma introdução ao debate recente sobre o tema, acesso o relatório “Responsibility while Protecting: Implementation and the Future of the Responsibility to Protect”, em: [http://beta.global.columbia.edu/files/globalcommons2/Responsibility%20While%20Protecting_CGPI%20Report%20\(2015\)%20\(4\).pdf](http://beta.global.columbia.edu/files/globalcommons2/Responsibility%20While%20Protecting_CGPI%20Report%20(2015)%20(4).pdf)

11 Rafael Antonio Duarte Villa e Manuela Trindade Viana publicaram em 2010 um artigo na Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) intitulado “Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach”. (n. 53, special edition, p. 91-114)

12 Para a versão digital do PND, acesse: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>

13 Para a versão digital da END, acesse: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf

14 Acesse: <http://www.ccopab.eb.mil.br/index.php/pt/>

15 Para versão digital do LBDN, acesse: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>

Com relação ao tema da segurança pública, o Brasil apresenta como marco jurídico e administrativo: a Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública (ENASP) de 2010 e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) de 2007, corroborados pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Droga (SINESP) que foi criado pela lei 12681 de 2012.

Houve, entretanto, uma mudança de perspectiva sobre como abordar os problemas de segurança pública apresentados no Brasil e contexto internacional. O governo brasileiro adota a concepção de integrar e aliar diferentes atores, para além das instituições governamentais criminais e do direito para incluir novos atores da sociedade civil. Adicionalmente, concebe a segurança pública como uma questão transversal, ou seja, prevenção, controle e repressão da criminalidade figura como responsabilidade de distintas pastas do governo executivo e com ações voltadas à proteção social de toda a população brasileira.¹⁶

Todavia, organizações-não-governamentais nacionais e internacionais têm apontado a precariedade das políticas públicas de segurança e direitos humanos no Brasil por meio de estudos setoriais. A Conectas Direitos Humanos, a Anistia Internacional e o Instituto Igarapé, por exemplo, vêm trabalhando nesse campo analisando temas como política de armas leves¹⁷, violência policial, sistema carcerário¹⁸, legalização da maconha e tratamento de migrantes¹⁹.

No âmbito do estado, cita-se o PRONASCI que se destina à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes socioculturais além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração da União, estados e municípios. Todos os princípios e diretrizes do Programa passaram a orientar toda a política nacional de segurança pública conduzida pelo governo federal a partir de 2011.

Os temas de defesa e segurança estão intimamente conectados e por isso não devem ser destacados um do outro. Se por um lado as diretrizes da política de defesa do Brasil mostram-se muito voltadas ao ambiente regional e internacional, elas estão relacionadas a garantia da segurança do território e do povo brasileiro; as diretrizes internas sobre segurança pública, por outro lado, abordam as problemáticas internas, que se mostram cada vez mais integradas a uma ordem social num contexto de globalização que aporta novos problemas, como a internacionalização dos crimes.

A forma como esses temas são tratados ou enquadrados definem a imagem de segurança do Brasil na região e no mundo. Ao mesmo tempo, contribuem para a definição da percepção de seus temas por atores estatais e não-estatais. Uma vez que as questões de defesa são progressivamente definidas como interconectadas a outras agendas políticas, há uma crescente tendência do seu tratamento por meio de processos como políticas de cooperação Sul-Sul. O fato pode ser ilustrado pela posição de destaque que o setor de “defesa” ocupa nas bases de dados da Agência Brasileira de Cooperação.²⁰

¹⁶ Para as discussões sobre os novos referenciais da segurança pública no Brasil, vide Observatório de Segurança Pública da UNESP, disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org>. Acesso em abril de 2015.

¹⁷ Sobre esse tema, o “Mapa de Dados sobre Armas” é uma iniciativa do Instituto Igarapé juntamente com outros parceiros internacionais. Acesse: <http://nisatapps.prio.org/armsglobe/index.php>

¹⁸ Sobre violência policial e sistema carcerário, ver o programa Justiça da Conectas: <http://www.conectas.org/pt/acoes/justica>

¹⁹ A Anistia Internacional no Brasil possui campanhas voltadas para denúncia sobre tortura e violência policial, dentre outras: <https://anistia.org.br/campanhas/>

²⁰ Para uma avaliação dos dados, acesse: <http://www.abc.gov.br/projetos/pesquisa>

Cooperação Sul-Sul em Segurança e Defesa: abordagens e estratégias

Contexto global: contribuição para cenários instáveis

O Brasil tem contribuído crescentemente com regiões instáveis, seja pelo envio das forças armadas no âmbito das operações de paz, seja de civis (especialistas) em distintas funções. Conforme o cenário em questão, os especialistas podem ser para apoio às missões (tradução e logística, por exemplo), observação de processos eleitorais, relações públicas, assessoramento jurídico, apoio às questões de direitos humanos e direito internacional humanitário, inteligência, desarmamento, reforma do setor de segurança²¹.

Existe interesse e capacidade do Brasil de se envolver em missões internacionais multilaterais na medida em que o país possui a habilidade de desdobrar cidadãos nacionais em missões multilaterais que visam a promoção da paz e da segurança internacional e a possibilidade de enviar técnicos em contextos pós-conflitos, por meio de iniciativas bilaterais ou triangulares, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento internacional (CoBraDI)²². Essas ações podem, principalmente, ser uma forma de tornar-se e manter-se relevante no âmbito multilateral.

Não se deve, porém, confundir as operações de manutenção de paz da ONU, sob responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) - conhecidas como *peacekeeping operations*, com as missões de construção e de consolidação da paz - *peacebuilding efforts* - da Comissão de Consolidação

da Paz, iniciativa conjunta do CSNU e da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A primeira é imediata e possui o objetivo de apoiar o país anfitrião a criar condições em busca de uma paz duradoura, são operações multidimensionais (militares, políticas, humanitárias e de desenvolvimento). A segunda, por sua vez, está ligada a cenários pós-conflitos e de reconstrução, ou seja, constituídas por iniciativas mais estruturadas ligadas a promoção do desenvolvimento sustentável.

De acordo com o levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (CoBraDI), o Brasil atingiu, no fim de 2010, a 13ª posição de contribuições com tropas para as missões de paz: foram quase 3 mil militares das forças armadas em 9 missões de paz;²³ além do notório envolvimento na Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH), cujo componente militar tem sido comandado desde sua criação, em 2004, pelo Brasil.

Segundo a Estratégia Nacional de Defesa, há baixa participação de civis brasileiros em contextos pós-conflitos assim como existe pouco envolvimento da sociedade civil com assuntos de defesa (BRASIL, 2008, p. 43). Há grande potencial para explorar essa capacidade do Brasil de participar de missões internacionais e de contribuir com o desenvolvimento internacional (IPEA, 2013).²⁴

²¹ Hamann (IPEA, 2013) explica que o envolvimento de civis em missões de paz data de 1992 com a "An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping", mas somente em 2009 o assunto ganha centralidade nas iniciativas da ONU, a partir das recomendações do Secretário Geral sobre como apoiar países egressos de conflitos.

²² Ibidem.

²³ É importante ressaltar que 2010 foi um ano atípico para a participação do Brasil em operações de paz. Em janeiro deste ano, a capital do Haiti Port-au-Prince foi atingida por forte terremoto que levou a destruição de toda a estrutura de governo e instituições do estado haitiano. Entre os milhares de mortos e desaparecidos nacionais, estavam funcionários da ONU e demais organismos internacionais instalados no local. A urgência da situação levou o governo brasileiro a destacar um batalhão adicional para auxiliar as tropas internacionais na MINUSTAH. Nos anos seguintes, o contingente brasileiro voltou a média de aproximadamente 1.500 homens e mulheres.

²⁴ IPEA (2013) "O envolvimento de civis em contextos pós-conflitos: oportunidade para a inserção internacional do Brasil".

Disponível em: <http://iqarape.org.br/ipea-o-envolvimento-de-civis-em-contextos-pos-conflito-oportunidade-para-a-insercao-internacional-do-brasil/> Acesso em abril de 2015.

Contextos regionais: os complexos regionais de segurança

De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional, há dois sistemas regionais que permanecem como objetivo estratégico da política externa brasileira: a América do Sul e o Atlântico Sul. Se por um lado, reconhece-se que o fortalecimento das relações políticas, sociais e econômicas seja um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico para a preservação da paz na região, por outro, também se leva em consideração a localização estratégica da região do Atlântico Sul - ao sul da “Garganta Atlântica” que está entre a costa do nordeste brasileiro e a África ocidental - para os transportes, o comércio e a exploração de recursos minerais, como o petróleo.

Há forte vinculação entre política externa e interesses nacionais como o de defesa e de segurança. O papel da cooperação Sul-Sul nessas agendas pode ser entendido a partir do interesse em construir uma identidade compartilhada que garanta tanto uma zona de influência (apoio aos seus interesses políticos, econômicos e de defesa), quanto de segurança para Brasil (criação de uma comunidade pacífica, livre de ameaças). Notabiliza-se, na lista de projetos da ABC, o grande número de capacitação de militares dos países da América Latina e da África em treinamentos das Forças Armadas brasileiras.²⁵

Faixa de Fronteira

A cooperação internacional com os países vizinhos está entre as diretrizes, objetivos e medidas de implementação do Plano Estratégico de Fronteiras (BRASIL, Decreto 7.496 de 2011). O Plano foi instituído para “o fortalecimento da prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira.” (Art. 1). Além disso, menciona-se a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron)²⁶ que enfrenta o desafio de não apenas coordenar distintos órgãos do governo brasileiro, a sociedade no

tema de segurança, mas ainda outros países que investem esforços desproporcionais na segurança das fronteiras, podendo defasar processos de aproximação regional.

O combate à criminalidade é, nesse contexto, tema caro à agenda da região. Apesar das iniciativas e novas abordagens da integração da polícia na sociedade, observa-se o crescimento do crime organizado transnacional da América do Sul. Isso porque, isso tem sido ainda mais crítico com a produção e trânsito de cocaína. Assim, o controle e combate às ações dos grupos criminosos deverá envolver a ação conjunta entre países fronteiriços que restrinjam a entrada de armas e drogas no país²⁷.

Conselho de Defesa Sul-Americano (UNASUL)

Criado em 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) ainda experimenta grandes desafios no bojo da sua proposta. Há interesses díspares com relação a como o CDS deverá alcançar seus objetivos estabelecidos no Estatuto do CDS. As divergências estão basicamente reunidas em três frentes: a relação com o sistema interamericano, a incorporação dos temas de segurança na agenda do CDS e a percepção de corrida armamentista regional²⁸.

No entanto, reconhece-se que há vários fatores convergentes e que contribuem para a paz na região: distância relativa dos grandes focos de tensão internacional, a ausência de armas nucleares, a semelhança de culturas e o processo de aperfeiçoamento das democracias em curso desde a década de 1980. Em contraponto, as possíveis fontes de instabilidade seriam: interesses estatais divergentes, fragilidades econômicas e institucionais domésticas, ilícitos transnacionais e o transbordamento de conflitos nacionais.

O Estatuto do CDS explicita, no seu artigo 4, que o Conselho adota como objetivos gerais a consolidação da América do Sul como

²⁵ Adriana Erthal Abdenur e Danilo Marcondes de Souza Neto (2014) fazem uma análise sobre o assunto da cooperação Sul-Sul relacionada à defesa e à segurança no livro “O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico” de 2014 (cap. 9, p. 215)

²⁶ Vitor de Sá Neves analisa a segurança transfronteiriça sob a ENAFRON em um artigo disponível em: <http://mundorama.net/2012/12/31/a-seguranca-transfronteiriça-sob-a-nova-enafron-por-victor-de-sa-neves/> Acesso em fevereiro de 2014.

²⁷ Almir de Oliveira Junior e Edison Benedito da Silva Filho fazem uma interessante análise sobre esse assunto e afirmam: “A segurança internacional constitui-se um exemplo de bem público global cujo fornecimento geralmente depende, fundamentalmente, da contribuição daqueles países que se encontram institucionalmente mais fragilizados, justamente porque é neles que se encontram as maiores oportunidade para a expansão das atividades ligadas ao crime organizado e ao terrorismo, bem como para a captura do Estado por grupos extremistas ou outros interessados em obter vantagens por meio da agressão a países rivais. (IPEA, 2014, cap. 7, p. 217)

²⁸ Ana Patrícia Abdul-Hak realiza estudo sobre o Conselho inclusive detalhando os interesses de cada um dos países da região (ed. FUNAG) 2013. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1051-Conselho_de_Defesa_Sul_Americano.pdf Acesso em fevereiro de 2015.

zona de paz, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a geração de consensos para fortalecer a cooperação regional na área. Os “três Cs”, conforme mencionado pelo ex-ministro da defesa brasileiro, Celso Amorim, o CDS se orienta pela Cooperação, pela Confiança e pela Coordenação. Essa tríade propicia a cooperação para a base industrial dos países, a confiança para análises conjuntas sobre as variáveis de risco e a coordenação para as ações destinadas a dirimir possíveis tensões entre os países membros do Conselho.²⁹

A Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE), criada em agosto de 2014, integra o rol de iniciativas do CDS. A escola tem o objetivo de se configurar como o centro de altos estudos, para civis e militares, visando à formação e ao fortalecimento de uma visão própria e compartilhada sobre o mundo contemporâneo. No plano de trabalho de 2015³⁰, constam algumas metas como: adoção de um marco conceitual comum para unificar conceitos e visão sobre a defesa regional, desenvolvimento de uma metodologia de defesa, realização de um curso sobre inteligência estratégica militar sul-americana, além da constituição de alguns grupos de trabalho para temas específicos.³¹

Mercosul

Um dos primeiros passos da região sul-americana em prol da cooperação em matéria de defesa e segurança aconteceu no âmbito do Mercosul. No entanto, o tema estratégico-militar, se comparados a outros, avançou vagarosamente³². O cenário, que já foi de muito mais pessimismo, no presente revela certos avanços como explicitado pelo CDS da UNASUL.

Atualmente no âmbito do Mercosul, em matéria de segurança, existem algumas iniciativas e cujas instâncias deliberativa são a Reunião de Ministros do Interior e a Reunião de Ministros da Justiça. Há o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança (SISME) do Bloco, de 2004, com o objetivo de organizar, controlar e dinamizar as operações em matéria de segurança. Adicionalmente, no âmbito da adoção de um Estatuto da Cidadania, discute-se a facilitação da circulação de pessoas, o controle integrado das

fronteiras, a harmonização para a emissão de documentos de identificação, a cooperação consular, dentre outros. No tocante à defesa, o assunto parece estar eclipsado pelo CDS da UNASUL.

ZOPACAS

A principal organização para a criação de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul é a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). Presente no Livro Branco da Defesa Nacional (2012), a Zona conta com 24 membros de países da América do Sul a países africanos da costa do Atlântico³³. Recentemente, argumenta-se de que os países africanos são vizinhos do Brasil e de que o Atlântico Sul constitui importante área de defesa brasileira. Em 2007 foi apresentada uma agenda voltada para a cooperação e as políticas sociais: erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, pesquisas marinhas, além de algumas considerações geopolíticas como o combate à pirataria, ao tráfico de drogas e armas na região, prevenção de conflitos e busca de paz, estabilidade e segurança.

Atualmente tem crescido a procura por estudos que tratem do interesse do Brasil na “securitização” do Atlântico Sul como forma de voltar a conformar uma zona de cooperação e influência, contra interesses externos. Para tanto, aumenta-se não apenas gastos da Marinha com a instrumentalização e capacidade de defesa da região, como ainda o investimento em se criar uma identidade regional no Atlântico Sul.³⁴

CPLP

O mar é um dos três pilares estratégicos que unem os Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), juntamente à língua e às relações históricas e culturais comuns. Os temas defesa e segurança têm ganhado importante posição na agenda dos países da Comunidade. Destaca-se a Estratégia da CPLP para os Oceanos de 2007; o Protocolo de Cooperação no domínio da segurança pública de 2008, a Declaração de Maputo de 2013 cujo tema central foi a segurança marítima, especialmente no Golfo da Guiné, e a Convenção de Extradicação entre os Estados-membros da Comunidade de 2005 que o Brasil promulgou em 2013 (combate ao crime organizado).

²⁹ Mencionado no artigo da revista Carta Capital de 24 de fevereiro de 2015 intitulado “O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-americano”.

Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-brasil-e-o-conselho-de-defesa-sul-americano-1178.html> Acesso em abril de 2015.

³⁰ O plano de ação de 2015 está disponível em: <http://www.ceedcads.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2015.pdf> Acesso em abril de 2015.

³¹ Sobre esse tema, ver o artigo de Antonio Jorge Ramalho, professor de Relações Internacionais da UnB, e nomeado Secretário-Geral da ESUDE em 2015. “A Escola Sul-Americana de Defesa”, em: <http://www.mundorama.net/2015/09/02/a-escola-de-defesa-da-america-do-sul-por-antonio-jorge-ramalho/>

³² Conforme Miyamoto (2002). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392002000100007&script=sci_arttext Acesso em fevereiro de 2015.

³³ A Zona foi criada em 1986 com o propósito de neutralizar a iniciativa do regime sul-africano, de estabelecer uma organização similar a OTAN e proteger a região dos interesses de potências extrarregionais, o que causou a votação em contrário de países como os EUA.

³⁴ Para introdução ao tema, ver estudo de Adriana Erthal Abdenur e Danilo Marcondes de Souza “O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul” (2014). Disponível em: http://www.scielo.br/article_plus.php?pid=S0034-73292014000100005&tlng=pt&lng=en> Acesso em fevereiro de 2015.

A cooperação brasileira com países para redefinição da sua plataforma continental, especialmente no âmbito da CPLP, tem impactos em pleitos internacionais. Com a experiência do Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), que teria motivado a solicitação de extensão em até 900 mil quilômetros quadrados da plataforma brasileira junto à Convenção da ONU sobre o Direito do Mar (Campanha Amazônia Azul)³⁵, o Brasil dá assistência a vários países da CPLP no tocante à extensão de suas plataformas e também realiza projetos de cooperação bilateral³⁶.

Além disso, do ponto de vista prático, cita-se a realização dos exercícios FELINO, que foram iniciados em 2000 e têm o objetivo de facilitar a interoperabilidade das forças dos Estados-membros e a capacidade dos países de atuarem em operações de paz da ONU e em ações de assistência humanitária.³⁷

BRICS, IBAS e Cúpula América do Sul-África (ASA)

Os BRICS ainda não têm um programa voltado para a área de defesa, mas as discussões avançam com relação ao tema da

segurança vista em uma perspectiva mais ampla. Esses países considerados emergentes apresentam distintos interesses e pouca convergência, sobretudo se considerarmos os contextos de segurança em que estão inseridos – China e Índia, antigas rivais e detentoras de armas nucleares, Rússia como ex-potência do cenário bipolar do mundo durante a Guerra Fria e África do Sul, como país de grande influência regional da África, sem grande poder econômico ou militar.³⁸

A despeito de não haver uma comunidade desses países com relação aos temas de defesa e segurança, deve-se citar alguns acordos bilaterais do Brasil com alguns desses países, conforme destacado no Livro Branco de Defesa Nacional, a saber: “o Programa Míssil Ar-Ar” com a África do Sul, a cooperação na área espacial com a Rússia, o programa CBERS (do inglês: China-Brazil Earth Resources Satellite) com a China e o projeto do avião 145 da Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) equipado com um radar indiano, um embrião para futura cooperação com a Índia na área de defesa. (BRASIL, 2012)

Contexto das parcerias no Sul global: cooperação em benefício mútuo

Inicialmente, explica-se que há diferentes terminologias sendo utilizadas no tocante a cooperação internacional em defesa e segurança, que poderiam constituir distintas tipologias de cooperação internacional³⁹. A **cooperação em defesa** consiste na coordenação e ajuste recíproco das políticas dos Estados frente às ameaças, uso e controle da força nas relações interestatais; a **cooperação em segurança**, por sua vez, está relacionada à condição ou percepção coletiva para evitar a exposição a riscos ou ameaças e pode, portanto, ser tanto militar, quanto não militar; e a **cooperação militar** constitui-se em um intercâmbio entre forças armadas de informações e de experiências em matéria de defesa (ABDUL-HAK, 2013, p. 25-6). A **cooperação policial**, ademais, é um instrumento da atividade policial das forças policiais de países que colaboram entre si a partir de seus sistemas de informações, de suas estratégias e táticas de identificação e apreensão de criminosos.

Independentemente do tipo de cooperação do Brasil com outros países no tocante às áreas de defesa e segurança, reconhece-se que ao mesmo tempo que essas relações atendem a estratégias e interesses nacionais brasileiros, também colaboram para o desenvolvimento das nações amigas do Brasil. Isso porque há muitos projetos que promovem mudanças estruturais nos países-parceiros por meio do fortalecimento institucional, de treinamentos de seus efetivos militares e policiais em instituições brasileiras, a partir de sistemas, táticas e inteligência desenvolvidos para o plano nacional, mas que atualmente estão sendo compartilhados com outros países a partir das demandas apresentadas ao Brasil no bojo das iniciativas de cooperação técnica Sul-Sul.

A cooperação militar e policial, no âmbito das cooperações em defesa e em segurança respectivamente, apresenta uma faceta mais operacional e caracteriza-se, portanto, por certo

³⁵ Conforme Abdenur e Souza Neto (2014).

³⁶ Segundo relato da CGDEF/MRE em entrevista concedida para esta pesquisa em março de 2015.

³⁷ Idem

³⁸ Pascoal Gonçalves e Taiane Carvalho analisam o papel do Brasil, Índia e África do Sul na agenda de segurança e concluem por um cenário multifacetado.

Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/11760/8684> Acesso em fevereiro de 2015.

³⁹ Lembra-se que não há consenso sobre a utilização destas, conforme observado durante visita ao Instituto Pandiá Calógeras do MD; no entanto, para fins didáticos desta pesquisa apresenta-se todos eles com definições colhidas do estudo citado e também nas entrevistas realizadas para este estudo.

pragmatismo. Ambas incluem exercícios combinados (também conhecido como exercícios de adestramento) de que participam as forças armadas e policiais, conforme a área em que se encontram, com o intuito de promover a interoperabilidade das forças e sistemas e o desenvolvimento de táticas conjuntas. Ademais, ambas tratam de buscar parcerias com países e regiões, com base em alianças estratégicas para objetivo almejado, seja ele ligado a problemáticas internas, seja a compromissos internacionais.

Reconhece-se, portanto, que se trata de objetivo não somente técnico-operacional, mas também político. A cooperação internacional contribui para gerar confiança e fortalecer as relações entre os países e serve de instrumento dissuasório para Estados terceiros, o que elucida o binômio político de defesa-política externa, no campo operacional da cooperação entre países.

Assim, pode-se dizer que a cooperação do Brasil com povos do Sul se conecta aos propósitos da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) e, ao mesmo tempo, consolida zonas de

paz e segurança como bens coletivos (public goods). Direcionada a países que apresentam vulnerabilidade social e econômica, instabilidade política e institucional e estão egressos de conflitos - como Angola, Haiti e Guiné Bissau⁴⁰ - as ações impactam não apenas no desenvolvimento sustentável dos povos, mas ainda permitem o desenvolvimento conjunto de identificação, conceitos e objetivos coletivos, e de tecnologias de defesa.

Cabe ainda mencionar a criação da Coordenação Geral de Defesa (CGDEF), em 2007, no bojo da Secretaria Geral das Relações Exteriores do MRE. A Coordenação se ocupa do aspecto político da cooperação em defesa junto ao Ministério da Defesa que executa as ações de cooperação. Sua missão, assim como a da Coordenação-Geral de Combate à Fome (CGFOME), está ligada a maior interação da pasta externa com as diretrizes e o ordenamento político-jurídico da pasta de defesa. A Coordenação-Geral de Combate à Ilícitos Transnacionais (COCIT) no MRE, em contraponto, está encarregada da temática do crime organizado internacional, em interação com o Ministério da Justiça.⁴¹

Cooperação Sul-Sul em Segurança e Defesa: abordagens e estratégias

ABC: portfólio de projetos de cooperação

Na atual lista de projetos e atividades isoladas coordenadas pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para as temáticas de segurança e defesa, contabiliza-se mais de 300 iniciativas com predomínio de atividades no setor da defesa e eminentemente classificadas como treinamentos militares.

De uma forma geral, chama-se a atenção para o fato de que a iniciativa mais antiga da lista data de 2007 e se encontra na área de defesa. Dentre os marcos da defesa previstos na Política Nacional de Defesa de 2005, encontra-se a cooperação internacional como uma das estratégias adotadas pelo Brasil e que está refletida na pauta da cooperação técnica Sul-Sul coordenada pela ABC.

Dentre todas as iniciativas listadas, há grande número de atividades de defesa (284), executadas pelo Ministério da Defesa e as Forças Armadas (Exército, Marinha e Força Aérea), e em número menos expressivo (28) estão as atividades de segurança pública, executadas pelo Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), o Departamento de Penitenciárias (DEPEN) e o Departamento da Política Federal (DPF) e duas agências vinculadas a Presidência da República - Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Com destaque para 2 atores estaduais: o corpo de bombeiros militar do estado do Rio de Janeiro (em defesa) e da Polícia Militar do estado de São Paulo (em segurança).

⁴⁰ Eduarda Hamann (IPEA, 2013) descreve as atividades em execução e executadas pelo Brasil nesses três países egressos de conflitos, conforme citado anteriormente.

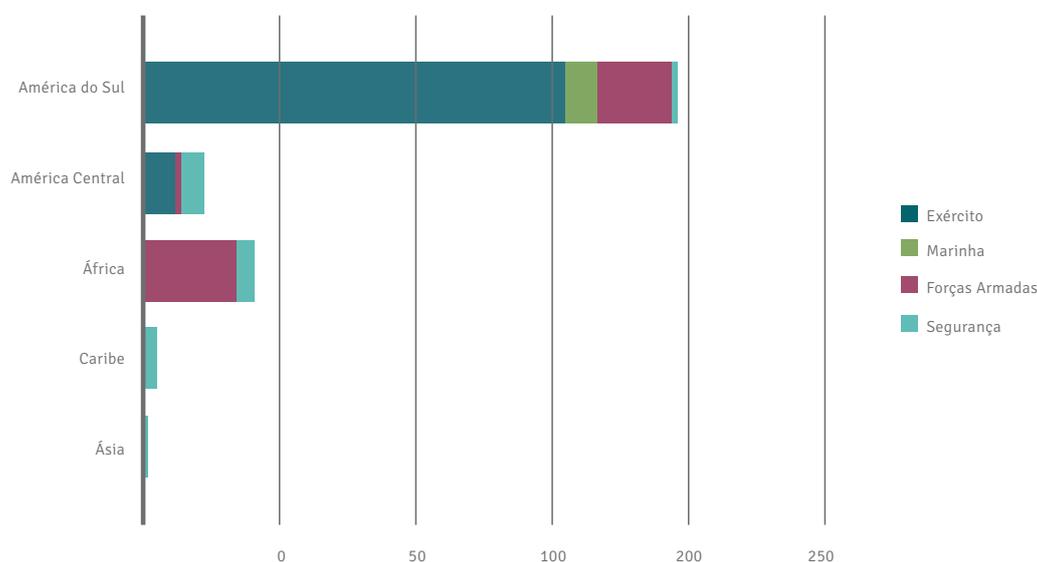
⁴¹ Sobre o tema, ver estudo de o Leandro Carneiro em: <http://www.conjur.com.br/2015-out-03/cooperacao-multiagencias-cria-aco-es-integradas-crime>

A grande maioria das iniciativas na área de defesa listada é constituída por atividades isoladas, ou seja, treinamentos militares. Em compensação, as iniciativas de segurança pública dividem-se entre treinamentos policiais e atividades de fortalecimento de políticas públicas, fortalecimento institucional, transferência de metodologias brasileiras para outros países, explicando, portanto, o maior número de projetos de cooperação em pauta. Na pauta de cooperação em segurança, destaca-se a política comunitária. As atividades de segurança pública relacionadas à política comunitária são de iniciativa do Governo Federal, da SENASP do Ministério da Justiça, e são executadas pela Polícia Militar do

Estado de São Paulo, que se destaca na prática dessa nova filosofia de policiamento, alinhada aos ideais atuais de segurança cidadã⁴².

Como mostra o Gráfico 1, as iniciativas em segurança são mais significativas nos países da América Central (9), África (6) e Caribe (5). As iniciativas de defesa estão presentes na América do Sul, África e América Central. Dentre as atividades em defesa, o Exército se destaca com 156 atividades na América do Sul, e as Forças Armadas (com presença dos três comandos) apresentam 35 atividades na África.

Gráfico 1: Segurança e Defesa por área geográfica



Ao longo do período de 2011 a 2015, foram oferecidas capacitação de militares por meio de cursos sistemáticos que têm acontecido anualmente com países da África como: Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Senegal, Nigéria, Benin, Timor Leste e Guiné Bissau.

Cada uma das forças tem um planejamento estratégico anual para esse tipo de atividades. Isso ocorre por diversos motivos como para receber oficiais de países, para prepararem-se para

as missões de paz (no caso do Exército), ou para a previsão de vagas em cursos de formação de oficiais de nações amigas (no caso da Marinha). Nesse caso, cada comando prevê um número de vagas para oficiais estrangeiros, os países se candidatam, os oficiais são selecionados para os cursos, como ocorre de praxe nas academias das forças armadas.⁴³ No caso da Política Federal, mostrou-se que com a diferença da formação dos policiais, melhor aproveitamento haveria se houvesse cursos elaborados para os policiais estrangeiros compartilhando a experiência brasileira.

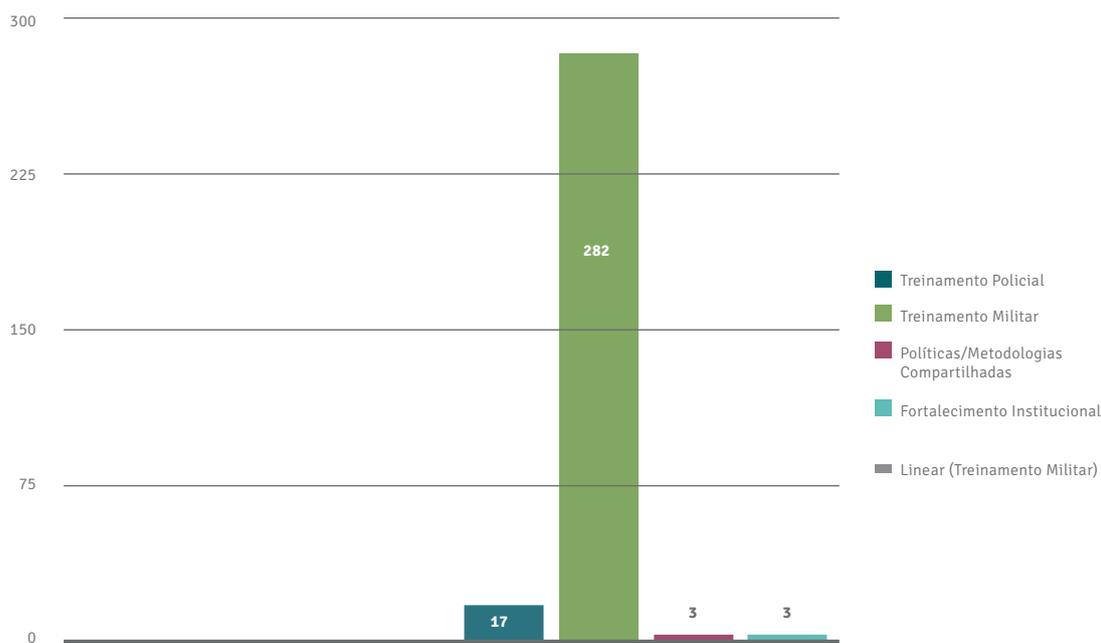
⁴² Inicialmente implantada em 2006 pela SENASP, mediante diretrizes e material suporte para treinamento dos operadores de segurança e demais atores da sociedade envolvidos com defesa social. Neste cenário, destaca-se a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PM/SP) que tem sido parceira da SENASP em todas as iniciativas de CSS coordenadas pela ABC. Material do Curso de Política Comunitária está disponível em: <http://www.sejusp.ms.gov.br/control/ShowFile.php?id=132480> Acesso em fevereiro de 2015.

⁴³ Conforme explicado pelo representante da CGDEF/MRE em entrevista concedida para esta pesquisa em março de 2015.

Nesse sentido, chama-se a atenção para o tipo de atividades da pauta de cooperação técnica em defesa e segurança. O grande número de iniciativas listadas, mais de 90%, é constituído por treinamentos militares (defesa), enquanto que em torno de 6,5% representam projetos/atividades isoladas classificados

como treinamento policial, fortalecimento institucional e compartilhamento de políticas/programas e metodologias bem-sucedidas no Brasil, sendo que a segurança, contabilizada com iniciativa executada pela Agência Brasileira de Inteligência e pela ANAC, representa os outros tipos de atividades.

Gráfico 2: Tipos de atividades de cooperação técnica



No que concerne os países parceiros do Brasil, nota-se que na América do Sul todos os países estão presentes - em consonância com a UNASUL: na América Central, destaca-se a Guatemala e El Salvador; na África, além de todos os países de língua portuguesa estarem presentes, aparecem também iniciativas com Nigéria, Senegal, Benin e Quênia; no Caribe, estão Haiti, Cuba e República Dominicana e na Ásia, as duas iniciativas contabilizadas são com o Timor Leste.

Importante esclarecer que há uma relação íntima entre os temas de defesa e segurança. Apesar de, no Brasil, haver uma delimitação entre o que são ações em defesa, de competência do Ministério da Defesa, e as ações em segurança, de competência do Ministério da Justiça, em muitos países essa delimitação temática

não coincide com a institucional⁴⁴. Por isso, há muitos acordos do Brasil em defesa que envolvem atividades de segurança pública. As atividades em defesa podem estar ligadas ao compartilhamento de informações entre as instituições de segurança, ao planejamento e execução de operações conjuntas entre efetivos policiais e militares que possuem vocação de resguardar a ordem interna (segurança pública) e externa (defesa); além disso, a defesa se confunde no tocante às atividades de inteligência nos países, o que nem sempre está dividido igualmente entre forças militares e civis, entre segurança e defesa⁴⁵.

Entretanto, o tema da segurança pública tem sido cada vez mais presente na agenda da cooperação Sul-Sul do Brasil. As atividades de cooperação técnica com países da África Lusófona e da

⁴⁴ Na prática, há grandes desafios que se apresentam nessa divisão dos temas, mesmo no Brasil. Por exemplo, a atuação das forças armadas na faixa de fronteira, em coordenação com a polícia federal (vide LC 97/1999 revogada pela LC 136 de 2010, art. 16-A e incisos I, II e III, que dá poder de polícia ao exército), as “operações ágata”, criadas no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras de 2011 para prevenir e combater crimes praticados nos 150 km da faixa de fronteira brasileira ao longo dos 17 mil km. (Operações Ágata disponível em: <http://agata8.defesa.gov.br/index.shtm>).

⁴⁵ Almir de Oliveira Junior e Edison Benedito da Silva Filho (IPEA, 2013, p. 180-181), conforme citado anteriormente.

América do Sul denotam as parcerias com vistas ao fortalecimento institucional dos países parceiros do Brasil no que diz respeito ao crime organizado internacional (tráfico de drogas, de pessoas, de entorpecentes, etc.), o que se reverte a favor do controle das fronteiras e das atividades de prevenção e repressão internas. O principal ator dessas iniciativas é a Política Federal no Brasil que de 2006 a 2010 incrementou em quase 100% seus gastos⁴⁶.

Poucas são as iniciativas triangulares no tocante à defesa e segurança da agenda Sul-Sul, muito em decorrência da sensibilidade dessas temáticas para o Sul global. A aproximação do Brasil com os países da América do Sul e do Atlântico Sul é uma prioridade nacional, conforme citado no Livro Branco de Defesa Nacional. Além disso, lembra-se que as iniciativas bilaterais têm maior efetividade para as estratégias e prioridades das agendas dos países, pois ajusta-se às particularidades deles; em contraponto, iniciativas multilaterais, como aquelas regionais como a UNASUL e a CPLP têm permitido que diferentes capacidades, recursos e experiências resultem em iniciativas de maior envergadura em

outras áreas, tais como aquelas de desenvolvimento de produtos tecnológicos em defesa e segurança. Estas atividades ligadas às iniciativas multilaterais são refletidas nas iniciativas que envolvem uma miríade de países.

Algumas exceções, no entanto, foram encontradas dentre a listagem de iniciativas coordenadas pela ABC como a parceria com o governo japonês em todas as iniciativas relacionadas à polícia comunitária, já que este é um tema que o Brasil desenvolveu graças à cooperação com o Japão⁴⁷. Outro exemplo é a cooperação do Brasil com Guiné Bissau para a criação e implantação do Centro de Formação das Forças de Segurança, que é executada pela Polícia Federal em parceria com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Esta última parceria é justificada pelo apoio do escritório local do UNODC às atividades operacionais em campo (reforma, manutenção e funcionamento do Centro) e pela estratégia de fortalecer a Guiné Bissau para o controle do crime organizado internacional.⁴⁸

Perspectivas e Lições aprendidas: o Brasil em foco

Operações conjuntas

A cooperação internacional é parte inerente às atividades policiais e militares dos países. No atual contexto globalizado, as ameaças à paz e segurança internacionais não se restringem às fronteiras políticas que delimitam as autoridades e os territórios soberanos. Daí o que se percebe, tanto nas atividades de cooperação internacional da Polícia Federal, quanto das Forças Armadas do Brasil é a prevalência dos treinamentos de efetivos militares e policiais sobre outros tipos de cooperação técnica, além do grande destaque que se dá às "operações conjuntas" em detrimento de transferência e apoio a políticas/programas públicos (seja implementação, seja acompanhamento/sistematização).

A Política Federal evidencia isso. Dentre as principais iniciativas de cooperação internacional estão o Centro de Cooperação Policial Internacional (CCPI) e o Programa de Cooperação Internacional em Aeroportos (INTERCOPS).

O Centro funcionou durante a Copa do Mundo no Brasil de 2014, quando o Brasil recebeu 220 policiais e 31 países - inclusive países africanos que não estavam com times jogando o campeonato, como Moçambique, Angola, Tanzânia, Peru, Guiné Bissau, Venezuela. O intuito era permitir uma melhor e maior cooperação na área de segurança do evento e o intercâmbio direto de informações de

⁴⁶ De US\$ 218, 771,83 em 2006 para 3.061.478,86 em 2009 e 1.396.807,90 em 2010. Dados levantados por Almir de Oliveira Junior e Edison Benedito da Silva Filho (IPEA, 2013, p.182-3). Para ampla análise sobre a participação da Política Federal do Brasil na agenda de CSS, sugere-se a leitura referida nesta seção.

⁴⁷ A política comunitária no Brasil teve um germen na cooperação com o Japão. Por meio do sistema Koban, a Polícia Militar do Estado de São Paulo, por exemplo, teve um importante papel na implementação do policiamento comunitário. Este assunto foi analisado por Ferragi (2001) na Revista Brasileira de Segurança Pública, disponível em: <http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/viewFile/83/80> Acesso em fevereiro de 2015.

⁴⁸ Guiné Bissau é atualmente um dos países que tem sido cooptado por grupos do crime organizado internacional para tráfico de drogas em decorrência da sua fragilidade política e institucional. O projeto de cooperação Brasil-Guiné Bissau e UNODC significa um compromisso com o ambiente internacional e, por isso, estabelece uma relação com os planos da Comunidade Econômica dos Estados Africanos da África Ocidental (CEDEAO), União Africana (UA) e do Escritório Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné Bissau (UNIIOGBIS). Mais informações podem ser encontradas em: <http://uniogbis.unmissions.org> Acesso em fevereiro de 2015.

interesse policial. Com esse banco de dados, a PF pode rastrear as pessoas acusadas de exploração sexual, de torcida violenta e demais criminosos proveniente de outros países antes da sua entrada no país⁴⁹.

O INTERCOPS tem sido desenvolvido no aeroporto de Guarulhos na cidade de São Paulo, onde se apreende a maior quantidade de drogas no mundo. O Programa prevê a vinda de policiais especialmente de países do Sul global⁵⁰, para atuar juntamente aos brasileiros no dia-a-dia das atividades policiais no aeroporto. A iniciativa tem servido como um laboratório para que países conheçam as experiências da PF e, ao mesmo tempo, constituam uma atuação em rede que garante agilidade e fácil interação entre as agências dos países. O combate a crimes em aeroporto, a perfilagem de passageiros e a inteligência policial são alguns do tema dessa cooperação. Segundo o DPF, a ideia é que essa seja uma iniciativa permanente já que o projeto tem sido exitoso. Atualmente, os 30 mil reais investidos na realização de cada ciclo se reverte em uma cooperação entre os policiais.

No tocante à defesa, frequente são as ações coordenadas dos países para os exercícios conjuntos ou combinados, também conhecidos como exercícios de “adestramento” das forças armadas. Isso é muito comum nesse cenário e tem o objetivo de testar os atuais sistemas de defesa dos países e de mostrar suas bandeiras.

Colaborando com países parceiros

A essência da cooperação em defesa é a formação de pessoas, o que está refletido nas iniciativas coordenadas pela ABC (treinamentos militares). Primeiramente, cita-se a formação básica de oficiais.

Quando um oficial de uma nação amiga é formado em academias brasileiras – Agulhas Negras (Exército), a AFA (Força Aérea) e da Marinha, além da Escola Superior de Guerra, ligada à formação estrategista para posições de comando -, ele é reconhecido como graduado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) do Brasil. Os pedidos oficiais de vagas para oficiais vindo de nações amigas são frequentes, há inclusive demanda para aumentar o número de vagas disponíveis. Posteriormente, as formações em níveis mais adiantados/especializados são cursos mais profissionalizantes como aqueles voltados para a área de operações, e existem ainda os estágios nas Forças Armadas, com destaque para a Marinha.

Nos últimos anos houve sinalização de fortes interesses dos países pela cooperação em defesa brasileira, em especial em segurança marítima. A segurança marítima ocorre no âmbito da ZOPACAS, no Golfo da Guiné, onde o número de ataques de piratas tem aumentado desde 2011, superando, em 2012, a costa oriental da Somália. Para tanto, a Marinha adquiriu três navios de patrulhas oceânicas que têm sido usados de forma intensa nessas ações para viagens de mais longo prazo - já na viagem inaugural foram feitas atividades com vários países da costa ocidental africana, em 2012 e 2013. Há, também, a previsão de doação de navios de patrulhas⁵¹ para Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

No que concerne a segurança, deve-se ainda mencionar os projetos da formação de policiais. Distintos países cooperam com o Brasil na área de política comunitária, sobretudo aqueles da América Central, conforme lista de iniciativas coordenadas pela ABC. Adicionalmente, há a cooperação do Brasil com Guiné Bissau para a criação e estruturação do Centro de Formação de Forças de Segurança, executado com apoio do UNODC, como já mencionado.

⁴⁹ Informações detalhadas sobre a operação do Centro está disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-06/centro-de-cooperacao-policial-internacional-e-inaugurado-em-brasilia>
Acesso em abril de 2015.

⁵⁰ A operação dura duas semanas e recebe 10 policiais de outros países para o Brasil. A vinda ocorre a convite da PF que fornece acomodações e uma diária de US\$ 45 por pessoa. O projeto-piloto aconteceu em novembro de 2013 com países africanos e sul-americanos de língua inglesa (Austrália, Paraguai, Catar, Marrocos, Namíbia, Angola, Nigéria e Guiana Inglesa, sendo que participaram representantes da INTERPOL e os Adidos da África do Sul, Alemanha, Reino Unido e França); a segunda edição, ocorrida em 2014, convidou países da América Latina (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela) e a terceira edição, a ser realizada ao longo de 2015, hospedará países da CPLP. A quarta edição convidará os países dos BRICS, sendo dados fornecidos pelo DPF por ocasião da entrevista concedida para esta pesquisa em março de 2015.

⁵¹ A realização de doação de bens patrimoniais no Brasil tem sido apontada em distintas instituições como um dos desafios a serem enfrentados pela CSS do Brasil que atua sem uma lei federal que regulamenta as ações. No entanto, neste caso, nos foi informado que a doação deve ser feita via projeto de lei, que está em tramitação no Congresso Nacional, segundo fontes da CGDEF/MRE.

Principais áreas da Cooperação Sul-Sul do Brasil em Defesa e Segurança

Defesa

Formação de pessoas (treinamentos militares no âmbito do Exército, Aeronáutica e Marinha) e a segurança marítimas (pirataria), especialmente na cooperação com países africanos, no Golfo da Guiné.

Segurança

As áreas temáticas que têm sido mais solicitadas para cooperação com o DPF são: tráfico de pessoas, imigração ilegal e tráfico de entorpecentes, tráfico de armas, controle de passaporte e de armas, e de produtos químicos, e perícia criminalística que é uma área que também chama atenção dos países sobretudo pelos equipamentos que o Brasil possui.

Desenvolvendo capacidades no Atlântico Sul

Além da criação de uma identidade do Atlântico Sul como área de soberania do Sul global e dos laços que se criam entre efetivos policiais e militares no desenvolvimento das atividades em segurança e defesa entre os países com a cooperação técnica, não se pode deixar de mencionar a importância da cooperação científica e tecnológica no tocante à defesa.

Com o reaparelhamento das Forças Armadas no Brasil a partir dos anos 2000 e, portanto, do desenvolvimento da Base Industrial de Defesa Brasileira, adotou-se a legislação de *offset* para acordos de compensação⁵², o que está relacionado à disciplina das atividades de exportação e importação de tecnologias relacionadas à compra de produtos. No caso das relações Sul-Sul, esses contratos de venda e de transferência de tecnologia a parceiros do Sul global em matéria de defesa acontecem em poucos casos, já que a maioria dessas relações está mais concentrada em compra e venda devido à baixa capacidade de alguns países hospedarem linhas de produção em matéria de tecnologia. No entanto, o assunto ganha importância nas relações com países emergentes e, também, no âmbito da UNASUL.⁵³

O desenvolvimento conjunto de tecnologia tem acontecido, por exemplo, no âmbito das relações com a China para a fabricação do satélite (CBERS)⁵⁴ de sensoriamento remoto; com a África do Sul

para o desenvolvimento do míssil A-DARTER⁵⁵ de manobras de alto desempenho com sensor que detecta o alvo e ajuda no cálculo da rota, com forte potencial de exportação para países desenvolvidos.

Na América do Sul, destaca-se a Argentina, que em parceria com o Brasil desenvolve o veículo leve de emprego geral aerotransportado; e, no âmbito da UNASUL, há dois grandes projetos de que o Brasil participa: o UNASUL 1 (Argentina, Brasil, Equador e Peru), uma aeronave de treinamento que vai ser usada para pilotos nas escolas militares das forças aéreas dos países da região; e o VANT regional, um veículo aéreo não tripulado para uso em tarefas de vigilância, patrulha de fronteiras (a sigla UAV em inglês e que possui aplicações tanto militares quanto civis).

Há, contudo, vários desafios a serem enfrentados e que não divergem muito das demais áreas da cooperação Sul-Sul. No entanto, no que se relaciona à defesa e segurança, além da falta de recursos humanos e financeiros para assumir mais parcerias, destaca-se a dificuldade legal para doação dos equipamentos não mais utilizados pelo Brasil aos países parceiros do Sul. Por falta de lei com diretrizes e regulamentações em cooperação internacional, há a necessidade de tramitar lei federal no Congresso para cada doação a ser realizada. Lembra-se que grande parte dos países em desenvolvimento são carentes de recursos tecnológicos para levar à cabo programas/políticas bem-sucedidos no Brasil.

52 Segundo o documento oficial mais recente sobre o assunto (Decreto 7.546 de 2011), *offset* é "qualquer prática compensatória estabelecida como condição para o fortalecimento da produção de bens, do desenvolvimento tecnológico ou da prestação de serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza industrial, tecnológica ou comercial, praticado entre outras formas como: a) coprodução; b) produção licenciada; c) produção subcontratada; d) investimento financeiro em capacitação industrial e tecnológica; e) transferência de tecnologia; f) obtenção de materiais e meios auxiliares de instrução; g) treinamento de recursos humanos; e, h) contrapartida comercial ou industrial".

Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/6865/analise-comdefesa---offset--conceito--entrevista-e-possibilidades> Acesso em abril de 2015.

53 Explicação dada por representante CGDEF/MRE e do Instituto Pandiá Calógeras do MD, durante entrevista concedida especialmente para esta pesquisa realizada em março de 2015.

54 Informações mais detalhadas estão disponíveis no sítio do INPE em: http://www.cbbers.inpe.br/sobre_satelite/introducao.php Acesso em abril de 2015.

55 Mais informações em: <http://www.defesaereanaval.com.br/novo-missil-da-fab-atinge-alvo-em-teste/> Acesso em abril de 2015

Referências

ABDENUR, A.; MARCONDES, D. (2013) **Brazil in the South Atlantic: Growing Protagonism and Unintended Consequences**. Oslo Norwegian Peacebuilding Resource Centre ed. Oslo.

ABDUL-HAK, A P N. T. (2013) **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil**. [Coleção CAE], Brasília: FUNAG,

BRASIL (2008). Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília.

BRASIL (2011) Decreto nº 7.496 de 8 de junho de 2011. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm

CASTRO, T G.B. (2011) **Segurança Pública, Inteligência e Cooperação Internacional**. In Revista Brasileira de Ciências Policiais v.2, n.2 p. 89-107 jul/dez, 2011

DREGER, FB (2009). **Integração na América do Sul: A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano**. ed UFRGS. Porto Alegre.

GONÇALVES, P C; CAMPOS, T L C. (2014) **Provisão de Bens Públicos globais: o comportamento do Brasil, Índia e África do Sul nas agendas de segurança e meio-ambiente**. ed Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 145, set.-out. Brasília.

HAMANN, E. P. e MUGGAH, R (org) (2013) **A implementação da Responsabilidade de Proteger: novos rumos para a paz e a segurança internacional**. Brasília: Instituto Igarapé.

IPEA (2013) **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**.Brasília. IPEA, ABC 2010.

IPEA (2014) **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Ed Ipea, Reginaldo Mattar Nasser, Rodrigo Fracalossi de Moraes (Organizadores). Brasília: 2014. 292p.

KADOR, M. (2007) **New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era** (2nd edition), Stanford, California Stanford University Press. 231 pp.

KEKEL, K. M; MORAES, R.F. O (org) (2013) **Brasil e as Operações de Paz no Mundo Globalizado: entre a tradição e a inovação**. Brasília: IPEA.

KRUSE, K.; WILLIAMS, M C. (1996) **Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods Mershon International Studies Review**, 40:supplement 2 (October 1996), 229-254.

MACHADO, R L.(2007) **O Século XXI e as Novas Percepções de Ameaças à Segurança**. Revista da Escola de Guerra Naval.

MARCONDES, D; ABDENUR, A. (2014) **Brazil's growing relevance to peace and security in Africa**. ed NOREF. 10p.

MARCONDES, D; ABDENUR, A. (2014a) **O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul**. Ed Rev. Bras. Polít. Int. Vol.57 N.1. Brasília.

MATHIAS, S K; GUZZI, A C; GIANNINI, R A. (2008) **Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul.** ed Rev. bras. polít. int., vol.51, n.1. Brasília.

MIYAMOTO, S; MANDUCA, P. (2004) **Segurança hemisférica. Uma agenda inconclusa,** In: Oliveira, Marcos Aurélio (ed.). Brasil e EUA no novo milênio. Recife: Editora da UFPE.

MIYAMOTO, S. (1987) **Atlântico Sul: zona de paz e de cooperação?** ed Lua Nova, Vol.3, N.3. São Paulo.

MIYAMOTO, S. (2002) **O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?** ed São Paulo em Perspectiva, vol.16, n.1.

NASSER, R M,; MORAES, R F. (2014) **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul.** (Org) / Brasília.

NEVES, Vd S. (2012) **A Segurança Transfronteiriça sob a Nova ENAFRON.** In: Mundorama. 31/12/2012.

SORJ, B. (2005) **Segurança, Segurança Humana e América Latina.** In SUR Revista Internacional de Direitos Humanos. N. 3, Ano 2, 2005.

VILLA, R A D.; VIANA, M T. (2010) **Questões de segurança no governo Lula: da perspectiva reativa para a afirmativa.** ed Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 53, n.SPE.

Coordenação



<http://www.articulacaosul.org>

Apoio



OXFAM

Brasil