



DISCURSO DE DEFESA NACIONAL NA AMAZÔNIA E DEFESA DO DISCURSO SOBRE A AMAZÔNIA: PAPEL DAS FORÇAS ARMADAS

IZADORA XAVIER DO MONTE

Mestranda em Relações Internacionais (UnB)





RESUMO

A relação entre o conceito de segurança e o papel das Forças Armadas na Amazônia é o foco central deste artigo. Defende-se uma ampliação de conceito que se preocupe em colocar no mesmo nível de prioridades inseguranças territoriais, humanas e ambientais, sem que isso signifique mudança na estratégia e políticas de defesa para a região. As preocupações com o incremento da presença estatal e com a não-militarização da resposta aos problemas mais prementes dessa região informam a análise sobre a diferença entre ampliação de conceito e revisão da missão do Exército. O debate pós-moderno sobre o referente da segurança e uma avaliação sobre a Estratégia Nacional de Defesa, publicada recentemente, localizam a discussão em perspectiva com as reflexões atuais sobre o campo da Segurança Internacional e das estratégias de segurança nacional brasileira.

Palavras-chave: segurança humana, Amazônia, Forças Armadas.



ABSTRACT

The article focuses on the relationship between the concept of security and the role of the Brazilian Armed Forces in the Amazon region. It sides with the defenders of a wide concept, which seek to place in the same priority level concerns of territorial, human and environmental security. This should note mean, the argument goes, a substantive change in the defense policy and strategy for the region. The difference between changing the security approach and changing the army's mission provides the basis for defending an increased state presence in the Amazon as the best way to address other insecurities, beyond the territorial one. The post-modern debate on security's referent and a brief analysis on the National Defense Strategy, recently published, contribute to locate the focus of the article in relation to current debates on the field of International Security and on Brazil's construction of a discourse on national security.

Keywords: human security, Amazon, Armed Forces.



1 INTRODUÇÃO

As discussões sobre o papel do Exército Brasileiro e as políticas para o tratamento de questões relacionadas à Amazônia levantam polêmica em diversos setores, da sociedade civil à academia, da mídia aos espaços de exercício do poder estatal, quando consideradas separadamente. A interseção entre os dois assuntos – a discussão sobre a abordagem do Exército para a defesa e a preservação, palavra que permite inúmeras interpretações, nesse caso, da Amazônia brasileira –, de maneira pouco surpreendente, levanta polêmica, se é possível assim dizer, ao quadrado. O esforço de tentar esclarecer as características dessa interseção se torna empresa fadada a provocar debates e antagonismos.

Não obstante, este artigo procure trazer à luz algumas das questões relativas ao papel do Exército Brasileiro na Amazônia, servirá como base teórica o debate pós-moderno em Relações Internacionais sobre o referente da segurança e sobre a construção de discursos sobre defesa nacional. O resultado pode não se mostrar, ao final da reflexão, conciliatório – mas, espera-se, servirá, no mínimo, como auxílio para um debate mais informado. Assim sendo, três seções compõem a análise. Inicialmente, considerações sobre a “crise de missão” do Exército Brasileiro localizam o significado da defesa do território amazônico no discurso brasileiro de defesa nacional. É importante lembrar que, desde o fim do regime militar, a Amazônia tem-se tornado, crescentemente, foco da ação do Exército.

A primeira seção do artigo procurará analisar os fatores de mudança no contexto político brasileiro desde a redemocratização e o fim da Guerra Fria, relacionado-os ao discurso do Exército que atualmente justifica a abordagem das Forças Armadas para a região. Comentários sobre a Estratégia Nacional de Defesa (END) encerram a seção.

Da Amazônia e suas especificidades, principalmente no que diz respeito a temas ambientais e sociais, tão em voga na mídia brasileira e internacional, trata a segunda seção do trabalho. Com isso, objetiva-se adicionar ao debate assuntos que impactam fortemente o trabalho das Forças Armadas e que têm sido fonte das pressões sobre os setores encarregados da estratégia nacional em favor de uma mudança no foco e abordagem para esse espaço do território nacional.

Explorar as diferentes visões sobre soberania é essencial para tentar esclarecer o diálogo de “surdos” que tem caracterizado o debate sobre a relação Amazônia-defesa nacional entre grupos de organismos não-governamentais, academia e Exército. Este é partidário da visão “estreita” de segurança, apoia a “projeção de poder brasileira” – a reafirmação do

controle inquestionável do Brasil sobre a região de floresta equatorial e fortalecimento da capacidade dissuasória no âmbito geopolítico. Para outros grupos, principalmente os da sociedade civil nacional e global, a soberania sobre a Amazônia depende da ampliação da visão sobre segurança – nesse sentido, o reforço da soberania brasileira requereria a supressão de ameaças a outros referentes que não apenas o território nacional. Ou seja, a garantia de preservação do meio-ambiente, o fomento a planos de desenvolvimento sustentável e proteção das populações indígenas são partes tão importantes na garantia da soberania brasileira sobre o espaço amazônico quanto a projeção de poder visando dissuadir ameaças ao controle territorial.

Os pressupostos e contrastes entre as duas formas de encarar o conceito de “segurança” serão abordados na última seção do artigo. As implicações decorrentes de cada uma das duas visões são base da polêmica criada em torno do papel do Exército e do discurso de segurança nacional para a Amazônia.

A problematização do tema principal do trabalho, dessa forma, torna inevitável a consideração das dificuldades apresentadas pela própria disciplina de Relações Internacionais na discussão e construção de pensamento sobre a segurança internacional. A seção final do trabalho recolhe as observações das seções anteriores no sentido de localizá-las em perspectiva com os esforços em teorizar segurança no marco de RI.

Finalmente, o objetivo principal do trabalho é não apenas localizar os pontos que levantam polêmicas sobre o Exército Brasileiro e defesa da Amazônia. Fundamentalmente, a meta final está na discussão de como a defesa de determinadas concepções ou discursos sobre o papel do Exército pode impactar o tratamento da Amazônia. Dentro de um marco pós-moderno de reflexão sobre o referente da segurança, procura-se mostrar que a construção de um discurso de segurança para a Amazônia centrado apenas em referentes tradicionais de segurança pode encobrir e silenciar outras inseguranças além daquela sobre o controle territorial do Estado brasileiro.

Por outro lado, o uso de um marco de segurança ampla, incluindo referentes humanos e ambientais que se concentram na revisão dos papéis do Exército para a região e de sua estratégia, como por vezes se defende, tampouco parece ser a conclusão mais apropriada. Na última seção do artigo, desfazer a confusão entre segurança nacional, política de segurança, política e estratégia de defesa, aparece, em parte, como esclarecimento sobre polêmicas e antagonismos que surgem quando se trata de Exército e Amazônia.

Uma possível ampliação da concepção de segurança para as Forças Armadas do Brasil pode significar uma militarização da resposta aos problemas enfrentados por diferentes grupos na região amazônica, sem esse esclarecimento. A modificação do discurso sobre segurança a partir apenas da revisão das funções e atividades do Exército, dessa forma, apresenta o grave risco de se traduzir em uma militarização das respostas à miríade de problemas da Amazônia – problemas que pedem uma resposta política. A parte final do trabalho procura debater as principais questões que poderiam surgir dessa militarização – defendendo, como conclusão, que a reelaboração do discurso de segurança para a Amazônia tem como ponto crucial a revisão da presença do Estado brasileiro não particularmente como Forças Armadas, mas, principalmente, por meio do fortalecimento de outros braços de autoridade, representativos do Estado e de todos os seus poderes.

2 EXÉRCITO E AMAZÔNIA BRASILEIRA: CONSTRUÇÃO DE UM DISCURSO DE SEGURANÇA NACIONAL

A “crise de missão” do Exército Brasileiro ter-se-ia iniciado com o fim do conflito Leste-Oeste e da necessidade de controlar a “subversão comunista” internamente. O papel de repressão às atividades subversivas, adotado no contexto da Guerra Fria, afirma Maria Helens dos Santos Castro (2004, p. 115), condizia com a função que os Estados Unidos percebiam como apropriadas para as forças armadas dos países latino-americanos. Contudo, com as mudanças no sistema internacional, iniciadas com a queda do muro de Berlim, as Forças Armadas brasileiras não concordaram em assumir o “papel de polícia” que a potência regional encorajava no caso dos exércitos latino-americanos – adequadas às finalidades de combate ao narcotráfico e aos ilícitos transnacionais que se tornaram parte importante das preocupações norte-americanas na região.

A “crise” que assim se estabeleceu se traduziria na “busca por um inimigo” pelos militares brasileiros. Essa busca é simultânea pela manutenção de um discurso de segurança tradicional, na qual as Forças Armadas têm o papel de garantir a soberania, o controle das fronteiras e a autonomia nacional, funções bem distantes da “manutenção da ordem pública” e do “papel de polícia” que a ênfase no combate ao tráfico e aos ilícitos transnacionais supostamente estabeleceria. A Amazônia, como tema de crescente importância na pauta internacional, por sua relação com o meio ambiente global – relação que alimenta, de tempos em tempos,

discursos e discussões sobre internacionalização – se encaixa nos moldes tradicionais que as Forças Armadas aplicam para definir seu papel.

Para tratar de Amazônia e Forças Armadas, é preciso mencionar tanto assuntos de defesa territorial e fronteiras quanto de proteção de terras indígenas e preservação ambiental. No primeiro Plano Nacional de Defesa das Forças Armadas do Brasil, aprovado após a redemocratização, os primeiros são tratados como parte das funções principais do Exército; os últimos, definidos como funções subsidiárias.

A missão das Forças Armadas se caracteriza, dessa forma, pela defesa e estabilização da região. Tal missão seria complementar ao perfil da diplomacia e política externa brasileiras. Castro aponta ainda como parte importante da questão militar no pós-redemocratização a progressiva desmilitarização da política brasileira, aumentando progressivamente o desconhecimento e o desinteresse, pela parte civil da população, sobre assuntos de segurança e defesa. A questão do papel das Forças Armadas na Amazônia pode, assim, se mostrar interessante por trazer à tona, no âmbito da sociedade civil e academia, o interesse por influenciar o planejamento de segurança nacional.

Esses fatores são parte da discussão hoje estabelecida sobre a importância das Forças Armadas para o Brasil. Levadas ao extremo, as considerações sobre o perfil diplomático e estabilizador do País, que não entra em guerra com os vizinhos há mais de cem anos, permite, segundo Castro (2004, p. 120),

[...] muitos analistas a perguntarem se a região, deixada sem inimigos claros, deveria manter suas Forças Armadas, sugerindo a transferência dos recursos orçamentários federais para áreas de infraestrutura, saúde pública e educação.

Tal posição é polêmica e disputada. Esferas preocupadas com assuntos de segurança e defesa vão manter-se a favor da manutenção de um aparato dissuasório, para defender as extensões territoriais e recursos naturais do País. Mesmo os contextos mais pacíficos ou com baixos níveis de conflitividade não anulariam a necessidade das garantias de segurança nacional.

Por outro lado, entre a defesa irrestrita do aparato dissuasório e sua total supressão, existem os partidários do desenvolvimento de concepções alternativas de segurança. Sob esse ponto de vista, diante da ausência de ameaças tradicionais ao Brasil, o Exército deveria rever sua missão e estratégia com base em uma concepção de segurança capaz de englobar outras ameaças além daquelas tradicionais, referentes apenas ao Estado territorial e, conseqüentemente, elaborar outras formas de

resposta e emprego das Forças Armadas a essas ameaças. A resistência dos setores militares a essa revisão é forte. Em seções subsequentes, somaremos a essa a discussão sobre o efeitos de tal revisão. Para que a hipótese possa ser encarada seriamente, deve-se pensar cuidadosamente nos resultados de sua possível aplicação.

Rever o conceito de segurança é uma possibilidade que merece atenção não apenas em função do passado histórico relativamente pacífico do Brasil ou ao risco de perda de autonomia diante das pretensões de internacionalização pelo mundo desenvolvido. As especificidades da questão amazônica e o fato de que hoje o Exército é a maior presença estatal na região pressionam na direção de uma reflexão cuidadosa sobre segurança, quando se trata de Amazônia. Uma revisão do conceito poderá ser negativa para região, se significar a militarização – para além da securitização – de temas próprios da Amazônia brasileira, exacerbando inseguranças que deveria dirimir. Ignorar a existência de múltiplas inseguranças que compõem o panorama amazônico, como resultado da não-problematização do conceito tradicional de segurança, tampouco é possível. Enfatizar a importância de encarar prontamente e discutir esse dilema é a finalidade do trabalho.

Em dezembro de 2008, o governo brasileiro publicou a END, cujo objetivo, segundo o próprio documento, é

[...] orientar de forma sistemática a reorganização das Forças Armadas; a organização da indústria de material de defesa, com a finalidade de assegurar a autonomia operacional para as três Forças: a Marinha, o Exército e a Aeronáutica; e a política de composição dos seus efetivos. (BRASIL, 2009, p. 2).

A defesa, traduzia em planos de ação pela END, procura, por sua vez, produzir capacidade de construção de modelo autônomo de desenvolvimento. Três são os “eixos estruturantes” identificados pela END: a) diretrizes estratégicas das forças e a relação que deve prevalecer entre elas; b) reorganização da indústria nacional de material de defesa; c) composição do efetivo das Forças Armadas.

Na seção final deste artigo, considerar-se-á a importância de perceber como defesa, estratégia, segurança e seus diferentes conceitos tem implicações em relação a políticas públicas. Por enquanto, é importante apenas comentar a maneira pela qual a END tenta articular nosso contexto específico, histórico e geopolítico, ao panorama contemporâneo da segurança. Primeiro, focaliza-se a relação entre defesa e desenvolvimento. Estrategicamente, esse foco se traduz em preocupação explícita e recorrente no documento com tecnologias que sirvam para articular as

duas dimensões e com criação de “complexo militar-universitário-empresarial”.

Em segundo lugar, a END transforma a defesa de uma resposta a ameaças em um esforço de

[...] estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades. Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigo específicos. O Brasil não tem inimigos no presente. Para não tê-los no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra. (BRASIL, 2009, p. 3).

Esses dois pontos afetam transformações significativas nos conceitos tradicionais, sem fundamentalmente impactar sobre o referente da segurança.

Por um lado, pode-se notar essa evolução como consequência do espaço crescente que tem no discurso dos Estados o tema das novas ameaças e das novas dimensões de segurança internacional. A END seria uma tentativa de o Brasil adaptar-se, de acordo com seu contexto, a essas modificações. Por outro lado, a essa rearticulação que está em processo falta, no entanto, a consideração da dimensão da segurança humana. Introduce-se nesse ponto as considerações sobre a região amazônica.

Em dois momentos a Amazônia é citada na END:

Priorizar a região amazônica.

A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito da preservação, de sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil. (BRASIL, 2009, p. 11)

E, na seção sobre estratégia do Exército:

O desenvolvimento sustentável da região amazônica passará a ser visto, também, como instrumento da defesa nacional: só ele pode consolidar as condições para assegurar a soberania nacional sobre aquela região. Dentro dos planos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, caberá papel primordial à regularização fundiária. Para defender a Amazônia, será preciso tirá-la da condição de insegurança

jurídica e de conflito generalizado em que, por conta da falta de solução ao problema da terra, ela se encontra. (BRASIL, 2009, p. 25)

Reiterando o controle indisputável do Estado brasileiro, a estratégia menciona dois pontos importante em relação à região, referentes à defesa. Não se referem à segurança tradicional, mas ao desenvolvimento sustentável e à segurança jurídica da região. A seção seguinte do artigo, centrada na discussão sobre os principais temas na região os quais se relacionam aos militares, serve como aprofundamento dessas questões rapidamente mencionadas pela END e como demonstração da pertinência de pensarmos a segurança da Amazônia em termos humanos e ambientais.

3 AMAZÔNIA: DISCURSO E DISCURSOS, SEGURANÇA E SEGURANÇAS

A defesa da fronteira e do território nacional é vista pelo Exército como sua primeira e mais importante missão para a Amazônia. Não obstante o baixo nível de conflitividade interestatal nas fronteiras brasileiras, região amazônica inclusive, o Exército trabalhando na região tem não só a preocupação de monitoramento e vivificação, mas também a de construção de capacidade dissuasória – sendo essas as três dimensões da estratégia utilizada para a área.

A presença das Forças Armadas na região, contudo, mesmo dentro de um mandato tradicional para a defesa do território, requer a preocupação dessas com os temas próprios à Amazônia. Das questões de ilícitos transnacionais à preservação ambiental, o Exército presente nessa região, considerada o maior espaço de vazio demográfico e ausência estatal do País, toma parte nelas, inevitavelmente, mesmo que seja de forma a assistir outros órgãos do Estado. Essa assistência oferecida pelas Forças Armadas a outras agências se enquadra no que é considerado como “missão subsidiária”. Isso significa que, assessorando o IBAMA, a FUNAI ou a Polícia Federal, o Exército desloca uma parte de pessoal e treinamento das funções-fim de defesa do território nacional para garantir maior segurança e presteza a outros braços da autoridade do Estado.

Nesse sentido, algumas questões são inevitavelmente importantes para o Exército, não apenas porque ele fornece assistência para tratar delas, mas também porque esse tratamento tem impacto direto nas estratégias empregadas para a segurança do Estado brasileiro e sua soberania *strito sensu*. A relação entre missão-fim e missões subsidiárias

é vista, pelos militares, como um dos cerne da discussão sobre o papel do Exército na Amazônia.

Em uma região marcada pela ausência da autoridade estatal e de provisão de diversos serviços públicos, as missões subsidiárias muitas vezes tomam feições de compensação por essa ausência, o que faz com que os temas sociais se acabem tornando preocupação inevitável dos contingentes do Exército Brasileiro destacados para a região amazônica. De outras duas maneiras, Exército e temas próprios da Amazônia se relacionam, porque a estratégia de defesa da região depende da preservação de largas porções intactas da floresta e da manutenção de formas de vida tradicionais para a realização de operações na selva. Soma-se a isso a determinação pela Constituição de 1988 do emprego das Forças Armadas em caso de manutenção da ordem e do Estado de Direito, de acordo com pedido do presidente da República.

Sobre esses temas que tangenciam a ação do Exército e que, para muitos, deveriam ser parte fulcral da missão das Forças Armadas, faremos algumas considerações: eles são a preservação ambiental, as estratégias econômicas de desenvolvimento da região e os temas sociais/questão fundiária.

O desmatamento da região amazônica é responsável pela maior parte da emissão de carbono do Brasil. Historicamente, o processo de ocupação da região foi focalizado em grandes obras e estabelecimento de infraestrutura – a floresta sendo vista como barreira ao desenvolvimento “produtivo”. Como resultado, ainda hoje a principal forma de exploração da região é pelo desmatamento para a criação extensiva de pasto para rebanhos bovinos, resultando não apenas em efeitos danosos para o meio ambiente como também para um alto padrão de concentração de renda.

O problema da concentração de renda na região é potencializado pela ausência estatal. Conflitos sociais e dano ambiental são apontados como resultado da lógica de ocupação na qual os projetos de investimento chegam à Amazônia antes do Estado. Com a floresta sendo vista como um entrave ao desenvolvimento, as duas dinâmicas criam uma relação perversa entre construção de infraestrutura e meio ambiente. O ciclo vicioso se aprofunda nessa relação, uma vez que o Estado, ausente em geral na região, só alcança as áreas de exploração econômica depois que o dano à floresta já é excessivamente profundo para recuperação rápida ou simples.

Debates sobre unidades de conservação e terras indígenas precisam considerar que esses são espaços de manutenção da floresta, por isso, parte de um esforço que requer reconhecimento. Para a solução dos problemas, profundamente interligados, órgãos da sociedade civil,

como o Instituto de Pesquisa da Amazônia e o Instituto Socioambiental, veem apenas uma resposta: uma estratégia abrangente de desenvolvimento sustentável para a região. Essa estratégia passa pela garantia do direito à manutenção de terra e costumes pelas populações indígenas e pela realocação da estrutura produtiva vigente, baseada no desmatamento visando à criação de pasto para gado bovino, para um modelo sustentável de extrativismo vegetal, chegando a uma posição diplomática brasileira em âmbito internacional, principalmente nas negociações relacionadas à convenção das Nações Unidas sobre o clima, que compense o Estado brasileiro pela preservação da floresta. Para Paulo Moutinho e Stephen Schwatzman (2006), esta estratégia de negociação diplomática é explicada, a saber, pelo

[...] conceito de “redução compensada” de desmatamento tropical – a ideia de países tropicais poderem reduzir o desmatamento nacional em comparação com um patamar histórico, de forma a permitir compensações financeiras de carbono comercializáveis internacionalmente [...] Cientistas, formuladores de política e ambientalistas concordam que reduzir desmatamento tropical é uma parte crítica de qualquer regime internacional de redução de emissões – ou seja, se concentrações de CO₂ atmosférico devem permanecer abaixo da cifra frequentemente citada de 450 ppm. Há um acordo amplo de que nações tropicais precisam de alguma forma de incentivo econômico para reduzir o desmatamento, e que países desenvolvidos devem compensar aqueles que o controlam.

São importantes para as reflexões sendo feitas as visões do Exército sobre desenvolvimento, de acordo com observações feitas por oficiais, ainda estariam muito ligadas a um discurso anacrônico que enxerga negativamente a relação entre a conservação ambiental e o desenvolvimento econômico.

Múltiplas inseguranças, se relaxarmos o pressuposto sobre o referente do conceito de defesa, podem ser observadas a partir desse painel: das questões de soberania, passamos às questões de segurança econômica, ambiental e mesmo de sobrevivência de indígenas e suas formas tradicionais de organização. A existência de diversas dimensões de organização natural e social estão em risco com a manutenção da abordagem dada pelo Estado para a região. Nosso objetivo é perceber em que medida a construção do discurso de defesa nacional cala essas inseguranças e de que forma pode ser programado, a fim de criar uma relação positiva entre segurança estatal e diversas outras seguranças que requerem garantias no território da Amazônia brasileira.

Responsabilizando-se perante as demandas indígenas ou a *accountability* das ONGs na região, o Estado brasileiro poderia encontrar

na segurança oferecida a populações amazônicas – lembrando ribeirinhos, madeiros, indígenas e outros povos dependentes da manutenção da floresta como parte da cidadania brasileira – uma forma de assegurar a soberania sobre a floresta, protegendo-a da ameaça da destruição pela exploração econômica. Fala-se de uma “internacionalização pela destruição”, quando se considera que a visão de “produtividade” para a floresta está baseada no investimento estrangeiro na região e é em geral canalizado para iniciativas não-sustentáveis. O reforço das segurança humana e ambiental, nesse caso, poderia contrapor à “internacionalização pela destruição” uma “conservação nacionalizante”, dependente de relação estreita e construtiva entre Estado, populações locais, ONGs e Forças Armadas.

Assim sendo, apesar de o Exército acabar tendo influência importante nas questões mencionadas, nenhuma delas é tratada diretamente pelas Forças Armadas em seu discurso. Todas se perdem sob o manto da “defesa da soberania brasileira”. O modelo de exploração, a ausência do Estado, as inseguranças das populações indígenas e dos pequenos produtores, ou mesmo de arroteiros, madeiros e grileiros, que podem perder meios de renda pelo cumprimento das diretrizes sobre ocupação das terras, são invisíveis na ótica da ameaça principal percebida para a Amazônia: a internacionalização. A vulnerabilidade dessas populações é minorada diante da vulnerabilidade da comunidade política, e o discurso de indígenas ou de movimentos sociais é mesmo visto, na medida em que exige responsabilidade do governo por deficiências deste em políticas públicas, e implicaria uma fraqueza do Estado, como ameaça à soberania inquestionável sobre a Amazônia.

De fato, se vê a possibilidade de securitização de outros referentes, ampliando o conjunto de ameaças à região, como um desvirtuamento do foco sobre a importância desse espaço, abrindo brechas para a ação externa que nos priva de soberania. A seção final do artigo, ao discutir os significados da ampliação do conceito de segurança, pretende analisar o que significam essas preocupações em termos de políticas para a Amazônia e funções das Forças Armadas.

4 DEBATE CONTEMPORÂNEO SOBRE SEGURANÇA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ESTREITO E AMPLO

Buzan, Weaver e de Wilde (1998, p. 23) respondem à questão sobre como definir segurança com base na ideia de “ameaça existencial” – ameaça à sobrevivência de um objeto referente. Securitização significa o

movimento de levar determinados temas além das regras estabelecidas do jogo, enquadrando-o em uma esfera especial da política ou mesmo acima dela. Várias são as dimensões passíveis de serem securitizadas, dessa forma. A segurança tradicional se reporta à dimensão militar, sendo o objeto referente o Estado (BUZAN; WEAVER; DE WILDE, 1998, p. 21), ainda que, como a seção anterior pretendeu ilustrar, sempre e cada vez menos o Estado ou as Forças Armadas, em diversos casos do sistema internacional, respondam apenas a ameaças ao território.

Essa forma de conceber segurança parte de concepções construtivistas para a definição de interesse dos Estados. Dessa maneira, percebe-se a segurança como resultado da construção de argumentos sobre a priorização de determinados assuntos, em lugar da resposta mecânica a constrangimentos estruturais, a qual define o interesse nacional para os realistas (BUZAN; WEAVER; DE WILDE, 1998, p. 24). O debate entre segurança tradicional e humana aparece, nessa perspectiva como um embate entre duas prioridades: o Estado enquanto instituição política ou pessoas enquanto cidadãos e seres humanos. Essa oposição de visões, resumidamente, define os termos do debate entre visões “amplas” ou “estreitas” de segurança.

Os perigos de uma abordagem ampla ou da multiplicação dos referentes da segurança estão na preocupação com a abertura excessiva da perspectiva, prejudicial à sua coerência intelectual e ao potencial explicativo do conceito e da área. Buzan et al., contudo, defende a exploração das diferentes dimensões da segurança e sua lógica de distinção do processo político normal (BUZAN; WEAVER De WILDE, 1998, p. 4).

De maneira similar, David Baldwin (1997, p. 23), em um esforço recente de esclarecer o escopo do campo de estudos da segurança internacional, retoma o conceito defendido por Wolfers, em artigo de 1952, caracterizando segurança apenas como ponto de partida e dependendo das especificações que devem seguir o conceito, tanto para construção de teoria quanto para prática. As especificações requeridas surgem na forma de perguntas, do tipo: segurança para quem? Segurança de que valores? Quanta segurança? De quais ameaças?

Antigos conceitos, no caso do desenhado por Wolfers, revivem no debate pós-Guerra Fria por motivos que vão desde mudanças empíricas no sistema internacional, em que uma multiplicidade de atores e novas formas de conflito levam à modificação dos paradigmas de segurança, justificando um novo foco para a disciplina (BIGO, 2004, p. 293), e a mudanças na própria forma de a disciplina de RI conceber a si como

ciência. Impactado pelo reflexivismo, o campo da segurança internacional também se torna foco de críticas pós-positivistas. A ideia de segurança como fruto da construção discursiva de prioridades, assim, permite a discussão das maneiras como se constrói o discurso tradicional de segurança, em sua acepção estreita – vai nos permitir, nesse caso, refletir sobre o papel do discurso de segurança e do Exército na Amazônia.

Pós-modernos e feministas vão apoiar a desconstrução do discurso tradicional ao defender que essa construção discursiva da prioridade da segurança estatal é comumente construída sobre a insegurança de populações vulneráveis (TICKNER, 2006, p. 33). O campo de RI e a política internacional estariam preocupados com a segurança do Estado-nação. A principal fonte de ameaça, nesses casos, são outros Estados. A insegurança de outros grupos, subestatais, ao não se encaixarem nesse discurso, são marginalizados da prática política, apesar de pressupor-se que estariam inclusos nela (STERN, 2006, p. 176). Ou seja, o pressuposto do discurso sobre o Estado moderno pretende identificar a segurança territorial com a segurança das populações que constituem o Estado. Para os pós-modernos, essa identificação é uma construção discursiva que prejudica diversos grupos que sofrem violências dentro das fronteiras estatais. A segurança daquelas compete por espaço político com a discussão de outras seguranças, em prejuízo, geralmente, para estas.

A conclusão do artigo pretende, com base nessas considerações, analisar em que medida o discurso construído de defesa pode marginalizar determinados grupos. Em adição, debate-se a possibilidade da adoção de um conceito mais amplo de segurança e suas consequências para o tratamento de temas amazônicos pelo Exército e Estado brasileiros.

3 CONCLUSÃO

A possibilidade de uma ampliação do conceito de segurança para a Amazônia, haja vista as interligações entre questões de alta e baixa política no contexto, deve ser considerada com cautela, depois de algumas ressalvas. A maior das ressalvas é a preocupação com a revisão do foco das Forças Armadas se traduzir no aprofundamento das inseguranças, e não sua superação, ao militarizar a resposta aos problemas.

A “expansão” da missão do Exército Brasileiro, trazendo estratégias próximas ao que é definido como missão subsidiária para o centro da ação, pela inexistência de ameaças ao referente tradicional para o Exército – o território – não é resposta apropriada à modificação da visão sobre

segurança, nem sua consequência natural. A expansão do conceito de segurança no sentido de priorizar demandas sociais, econômicas e ambientais requer uma presença maior do Estado brasileiro, não apenas das Forças Armadas, sob o risco de, respondendo às presentes inseguranças por meio do recurso ao trabalho do Exército, reforçar-se a insegurança de certos grupos em prol do fortalecimento da “segurança nacional” no território amazônico. A abordagem, nesses casos, instrumentaliza populações e conservação ambiental em função da segurança territorial. Sem modificação sobre o referente, grupos podem em determinados momentos, contar com o Exército para o fornecimento de serviços públicos ou ser por eles antagonizados, reprimidos como ameaça à segurança territorial.

Admitir a existência de múltiplas inseguranças, ou prioridades, para a região amazônica não significa enfraquecimento do Exército pela dispersão de sua estratégia em missões subsidiárias. A mudança no referente age principalmente sobre o aparelho estatal considerado amplamente, a partir de um esforço concertado com e concentrado em outros representantes da autoridade e soberania estatal. O Exército seria coadjuvante nessas ações, e não ator principal. A banalização da ideia de ameaça a grupos ou outros referentes além do Estado poderá ser perigosa, se significar a alienação das esferas políticas comuns da participação na elaboração de respostas. Mas, em casos como o da Amazônia, o Exército possui potencial para mostrar a prioridade dada pelo Estado brasileiro em fortalecer sua presença e autoridade, diminuindo a insegurança sofrida por grupos marginalizados. A modificação do referente não diminui a importância de estratégias para a defesa territorial, entretanto retira o bem-estar de populações ou ações que visam ao desenvolvimento sustentável de papéis subordinados à defesa. Elas se tornam fim da segurança nacional, base da soberania, não variáveis a serem tratadas por sua possibilidade de auxiliar ou ameaçar as soberania e segurança nacionais. Essa revisão sobre o conceito de segurança tornar-se-á relevante principalmente se considerarmos que informa a principal presença do Estado na forma como essa se relaciona com populações locais, interesses econômicos, estratégia militar, outras instituições do Estado e demais partes do complexo panorama amazônico.

Para auxiliar o argumento pretendido, a distinção defesa/segurança/estratégia se torna pertinente. Segundo Thomaz Guedes da Costa (1994, p. 106), política de defesa é a aplicação de fato dos meios militares na preservação e na consecução de interesses vitais de um país. Possui duas dimensões: normativa, da definição do emprego de recursos militares,

contexto e instrumento de aplicação; empírica, do instrumento teórico, ou paradigma, capaz de orientar as análises sobre os princípios e os processos para o preparo e o emprego das forças militares por um país em salvaguarda de seus interesses na cena internacional. A política de segurança considera estratégias que vão além das militares, tomando por base a estrutura socioeconômica da sociedade, o indivíduo e grupos.

Quando falamos de estratégia de defesa, estamos nos referindo, segundo Guedes da Costa, à manifestação voluntária do Estado para maximizar sua posição com o fim de assegurar a defesa contra um ambiente hostil.

A relação entre conceito e políticas de segurança e políticas e estratégias de defesa se esclarece ainda quando tomamos como exemplo as considerações iniciais do documento sul-africano sobre defesa, publicado em 1999. Esse tinha como objetivo, em um ambiente democrático *pós-apartheid*, estabelecer as bases da organização militar e sua relação com o Estado. Em uma das primeiras seções, o documento expõe o conceito de segurança para o país:

1 In the new South Africa national security is no longer viewed as a predominantly military and police problem. It has been broadened to incorporate political, economic, social and environmental matters. At the heart of this new approach is a paramount concern with the security of people.

2 Security is an all-encompassing condition in which individual citizens live in freedom, peace and safety; participate fully in the process of governance; enjoy the protection of fundamental rights; have access to resources and the basic necessities of life; and inhabit an environment which is not detrimental to their health and well-being.

3 At national level the objectives of security policy therefore encompass the consolidation of democracy; the achievement of social justice, economic development and a safe environment; and a substantial reduction in the level of crime, violence and political instability. Stability and development are regarded as inextricably linked and mutually reinforcing.

4 At international level the objectives of security policy include the defence of the sovereignty, territorial integrity and political independence of the South African state, and the promotion of regional security in Southern Africa.

5 The Government of National Unity recognises that the greatest threats to the South African people are socio-economic problems like poverty, unemployment, poor education, the lack of housing and the absence of adequate social services, as well as the high level of crime and violence [...]

Long-term means of promoting the well-being and security of citizens and, thereby, the stability of the country [...]

The new approach to security does not imply an expanded role for the armed forces. The SANDF may be employed in a range of secondary roles as prescribed by law, but its primary and essential function is service in defence of South Africa, for the protection of its sovereignty and territorial integrity [...]

9 The SANDF therefore remains an important security instrument of last resort but it is no longer the dominant security institution. The responsibility for ensuring the security of South Africa's people is now shared by many government departments and ultimately vests in Parliament [...]

The primary role of the SANDF shall be to defend South Africa against external military aggression. Deployment in an internal policing capacity shall be limited to exceptional circumstances and subject to parliamentary approval and safeguards (grifo nosso).

A exposição da relação entre política de segurança e estratégia de defesa – Estado e segurança, ambos em sentido mais amplo, em perspectiva com atuação das Forças Armadas – no documento sul-africano se mostra pertinente para o argumento que se procurou elaborar. Ao pensar a END, a preocupação central não deve ser uma crítica às funções ali estabelecidas para o Exército. A grande preocupação na análise é a articulação entre essas funções e como é concebida a segurança nacional. A referência ao documento de defesa sul-africano serve como instrumento para percebermos a possibilidade de uma nova visão sobre segurança para o País e como ela poderia se articular à END que hoje temos.

O Exército é, assim, parte importante na revisão da marginalização de certas seguranças, provocada pelo discurso de defesa nacional. Não é a única parte responsável, no entanto, pela revisão do tratamento das inseguranças. Esse é um trabalho amplo e conjunto de diversos setores do Estado e sociedade. Mudar o discurso para a região seria então trazer à tona as inseguranças que minam, internamente, a soberania brasileira. Nesse caso, a ampliação de conceitos e condutas trabalha no sentido de fazer com que as seguranças, nas perspectiva ampla e restrita, reforcem-se, fortalecendo, totalmente, a Amazônia, o povo e o Estado brasileiros.

REFERÊNCIAS

ACKERLY, B; STERN, M. E TRUE, J. **Feminist methodologies for international relations**. Cambridge: Univesrity Press, 2006.

BALDWIN, David. The concept of security. In: **Review of International Studies**, Cambridge University, n. 23, p. 5-26, 1997.

BIGO, Didier. Novos olhares sobre conflitos? In: SMOUTS, Marie-Claude. (Org.). **As novas relações internacionais**. Brasília: Ed. daUnB, 2004.

BUZAN, B.; WEAVER, O.; DE WILDE, J. **Security: a new framework of analysis**. Londres: Lynne Rienner, 1998.

CASTRO, Maria Helena dos Santos. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, v. 19, n. 54, fev. 2004.

COSTA, Thomaz Guedes. Política de defesa: uma discussão conceitual e o caso do Brasil. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, IPRI, v. 37, ano 1, p. 106-120, 1994.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência e Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**, 2009.

_____. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa**: 2005. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home>>. Acesso em: 11/11/2009.

MOUTINHO, Paulo; SCHWATRZMAN, Stephen. **Desmatamento tropical e mudança climática**. Instituto Socioambiental, 2006. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2367>>. Acesso em: 11/11/2009.

REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL. Ministério da Defesa. **White paper on defence**, 1996.

STERN, M. Racism, sexism, classism and much more. In: ACKERLY, B; STERN, M.; TRUE, J. **Feminist methodologies for international relations**. Cambridge: Univesrsity Press, 2006.

TICKNER, J. Feminism meets international relations. In: ACKERLY, B; STERN, M.; TRUE, J. **Feminist methodologies for international relations**. Cambridge: Univesrsity Press, 2006.

Recebido em: maio de 2009.
Aprovado em: junho de 2009.