

As principais diretrizes da agenda de segurança nacional brasileira no pós-guerra fria: as questões ambientais e o tráfico de ilícitos

*Higor Ferreira Brigola¹
Edu Silvestre de Albuquerque²*

Resumo

Este artigo é produto dos resultados da dissertação de mestrado “A agenda de Segurança Brasileira no pós-Guerra Fria e as novas ameaças globais na percepção estadunidense”, defendida na UEPG, que traz como objetivo principal analisar as principais diretrizes de segurança nacional brasileira nos discursos dos gestores de política externa e, principalmente, nos acordos internacionais celebrados pelo Brasil entre 1990 e 2011. A abordagem se restringirá, neste artigo, as temáticas de maior destaque da pesquisa, notadamente as questões ambientais, seguida do narcotráfico.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Narcotráfico; Segurança Nacional.

Resumen

Este artículo es producto de los resultados de la tesis de Máster, “La agenda de Seguridad Brasileña en la Posguerra Fría y las nuevas amenazas globales en la percepción estadounidense”, en UEPG-Brasil, que tiene como principal objetivo analizar las principales directrices de seguridad nacional brasileña a través de los discursos de los gestores de política externa, especialmente en los acuerdos internacionales firmados por Brasil de 1990-2011. El enfoque en este artículo se restringirá a dos temas de mayor destques de la investigación, en primer lugar a las cuestiones ambientales, después al narcotráfico.

Palabras-clave: Medio Ambiente; Narcotráfico; Seguridad Nacional.

¹Mestre em Gestão do Território – UEPG. Contato: higor_hc@hotmail.com

²Docente do Programa de Mestrado em Gestão do Território da UEPG e do Curso de Geografia da UFRN. Contato: edusilvestre@ufrnet.br

Introdução

Uma rápida e drástica sucessão de eventos políticos marcou o fim do período bipolar, entre eles a queda do Muro de Berlim (novembro de 1989), a reunificação da Alemanha (outubro de 1990), a dissolução do Pacto de Varsóvia (abril de 1991) e, por fim, a derrocada da potência socialista soviética (dezembro de 1991). Com esses acontecimentos, o cenário internacional sofreu uma reviravolta em sua organização geopolítica e no cenário ideológico, com o triunfo do liberalismo norte-americano. Tais fatos contribuíram para a desatualização dos parâmetros doutrinários das políticas de defesa e concepções de segurança na América do Sul, inclusive sobre as percepções de ameaças e constituição das missões e estruturas operativas e funcionais das forças armadas (MONTENEGRO, 2003).

Durante toda a Guerra Fria a agenda de segurança dos países da América Latina seguiram um molde imposto pela política dos EUA, tendo nas estratégias de contenção ao comunismo uma percepção de ameaça comum. No cenário atual, a maioria dos países da região busca uma alternativa voltada aos seus interesses nacionais, a exemplo do Brasil, principalmente a partir do governo Lula.

A pesquisa envolveu um levantamento e classificação tipológica dos discursos das autoridades brasileiras de política externa e, principalmente, dos acordos internacionais celebrados pelo Brasil no período de 1990-2011. A inclusão do ano de 1990, anterior ao fim oficial da Guerra Fria, decorre do início do mandato de Fernando Collor.

As fontes pesquisadas foram os sites do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, incluindo acordos vigentes e em tramitação, e descartando as emendas e atos complementares em razão do elevado número de documentos. No total foram 163 acordos analisados, divididos em grupos relacionados à concepção de segurança nacional. Em ordem decrescente, os temas mais recorrentes foram: meio ambiente e preservação da Amazônia, crime organizado internacional e tráfico de ilícitos; defesa; energia nuclear e contenção de armamentos de destruição em massa; direitos humanos; terrorismo e questões migratórias.

Nos acordos bilaterais, a pesquisa foi realizada apenas com países que possuem maior relação com o Brasil e/ou certa projeção no cenário regional ou internacional, dentre eles: EUA, os países da América do Sul exceto Guianas e Suriname, as principais nações da Europa (Reino Unido, França e Alemanha), os países do BRICS (China, Índia, Rússia e África do Sul).

Este artigo tem como ênfase a análise dois grupos de maior recorrência na nova agenda de segurança brasileira de acordo com a pesquisa: as questões ambientais e narcotráfico. São analisados os discursos de especialistas em relações internacionais, militares e de funcionários de Estado acerca da concepção do Brasil frente a esses fenômenos classificados como prioridades na agenda de segurança nacional.

Proteção do Meio Ambiente e Conservação da Amazônia

As questões sobre a preservação do meio ambiente ganharam elevado destaque em matéria de segurança global, sendo o primeiro item da nova agenda de segurança brasileira, pois tendem a ser um grande desafio para a comunidade internacional nos próximos anos. Em 1992, no Rio de Janeiro, foi realizada a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Rio-92, a primeira megaconferência diplomática desde o fim da Guerra Fria e, portanto, liberta da divisão dicotômica Leste-Oeste que provinha do mundo bipolar.

A iniciativa de colocar o Brasil como sede do encontro fez parte da política externa de Collor, a qual buscava manter um bom relacionamento com os EUA, que pressionava os demais países do continente a incluírem políticas ambientais em suas agendas. Na convenção, diversos assuntos ambientais foram abordados, como o aquecimento global e o desenvolvimento sustentável:

O conceito do desenvolvimento sustentável, lançado pelo Relatório Brundtland de 1987, foi o impulso orientador consagrado na Rio-92. Neste conceito estão consorciadas a legítima preocupação com o meio ambiente e a não menos legítima preocupação com o crescimento econômico e a pobreza. É um paradigma do desenvolvimento que, além dos requisitos de consistência econômica, leva em conta a fragilidade dos ecossistemas. (LAFER, 2007).

Na ocasião, além das discussões apresentadas, foram produzidos importantes documentos que pautavam a preservação ambiental, dentre eles: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre o Uso das Florestas, a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica, a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Agenda 21 Global.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992, porém entrou em vigor no Brasil apenas em 1998, e possuía como objetivo:

(...)alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável (MRE, 1998).

Para reforçar os objetivos desta convenção, em 1997 foi criado o Protocolo de Quioto, assinado no mesmo ano pelo Brasil, já durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso, e com entrada em vigor prevista para 2005. O Itamaraty através do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais mantém uma relação de diálogo com diversos representantes de setores interessados na questão das mudanças climáticas, desde empresas públicas e privadas, ONGs ambientais, institutos de pesquisa, entre outros:

A última Conferência das Partes, a COP-15, realizou-se em Copenhague, em dezembro de 2009. Na ocasião, consultas políticas de alto nível, conduzidas por grupo limitado de Chefes de Estado, incluindo os países do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), geraram texto resumido, intitulado “Acordo de Copenhague”, que foi apresentado como projeto de decisão da Conferência das Partes. Não foi possível, contudo, alcançar o consenso necessário para a adoção do documento pela COP, cuja decisão final sobre o assunto “tomou nota” do Acordo (MRE, 2011).

Especialmente o tema da preservação das florestas adquiriu grande relevância na agenda brasileira, pois cerca de 60% do território nacional é coberto por vegetação florestal, questão que leva o Brasil a ser um grande participante dos diversos fóruns internacionais. Além da proteção ambiental (redução do desmatamento e ampliação da cobertura florestal), também questões econômicas (valorização de instrumentos econômicos), comerciais (acesso a mercados), sociais e culturais (proteção dos conhecimentos tradicionais e repartição dos benefícios) foram consideradas (MRE, 2011).

Na questão ambiental, o principal foco de preocupação do Estado brasileiro está na região Amazônica, detentora de enorme cobiça internacional devido a sua rica biodiversidade e riqueza natural. Torna-se então um imperativo sua preservação pelo Brasil, como citado no documento Estratégia de Defesa Nacional (2008, p. 26): “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”. Ainda,

A diplomacia brasileira vem apresentando, nos foros internacionais, os avanços do País em suas políticas de conservação florestal e promoção de atividades sustentáveis. Entre os resultados do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAM) está a redução de 59% entre 2004 e 2007, por meio de ações nas áreas de ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle; e atividades produtivas sustentáveis. Outros dados que ganham projeção internacional dizem respeito ao uso sustentável dos recursos florestais. O Brasil é referência em cadeias produtivas diretamente associadas a recursos naturais, como mineração, agricultura, energia e floresta. (MRE, 2011).

O Brasil logrou, em 2009, a aprovação pela Assembleia Geral da ONU da sede da Conferência de alto nível das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável, no Rio de Janeiro, em 2012. A Rio+20, que terá a biodiversidade entre seus grandes temas (MRE, 2011). Nota-se, então, a importância desta temática para a agenda de segurança brasileira, novamente confirmada pela frequência de acordos pesquisados no site do Itamaraty (Quadros 1 e 2).

Quadro 1 – Acordos bilaterais realizados abrangendo a temática ambiental

Título do acordo	Data de celebração	País
Declaração dos Ministros da Defesa da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre Cooperação em Matéria de Vigilância da Amazônia	09/11/2006	Peru
Declaração dos Governos da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre Integração Física e Conservação do Meio Ambiente	21/01/2006	Peru
Acordo Complementar na Área de Recursos Naturais e Meio Ambiente ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica	28/08/2004	Peru
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia	25/08/2003	Peru
Acordo de Cooperação para a Conservação e o Uso Sustentável da Flora e da Fauna Silvestres dos Territórios Amazônicos	25/08/2003	Peru
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Subprograma de Cooperação Técnica em Desenvolvimento Sustentável e Transferência de Informações Temáticas.	16/06/1997	Bolívia
Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira.	15/08/1990	Bolívia
Declaração de Cartagena de Índias para a Conservação do Meio Ambiente.	07/11/1997	Colômbia
Memorando de Entendimento entre o Brasil a Venezuela sobre Cooperação Ambiental	27/06/2008	Venezuela

Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área do Meio Ambiente	14/11/2006	Chile
Acordo sobre Cooperação em Matéria Ambiental.	09/04/1996	Argentina
Acordo para a Conservação da Fauna Aquática nos Cursos dos Rios Limítrofes	01/09/1994	Paraguai
Acordo sobre Cooperação em Matéria Ambiental.	28/12/1992	Uruguai
Declaração Conjunta sobre Meio Ambiente.	16/09/1991	Uruguai
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Mudança do Clima	03/03/2010	EUA
Declaração Conjunta sobre a Agenda Comum para o Meio Ambiente.	23/10/1995	EUA
<i>Memorandum</i> de Entendimento entre o SEMAM, IBAMA e o EPA	16/11/1990	EUA
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Conservação da Biodiversidade Florestal	13/10/2005	China
Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Proteção Ambiental.	17/08/2005	China
Declaração Conjunta sobre a Agenda Comum para o Desenvolvimento Sustentável.	08/11/1996	China
Protocolo de Cooperação entre o Brasil e a França para o Desenvolvimento Sustentável do Bioma Amazônico, tanto do Lado Brasileiro como do Lado Francês	23/12/2008	França
Acordo Complementar sobre a Cooperação na Área de Mudança do Clima e Desenvolvimento e Implementação de Projetos no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto	15/07/2005	França
Declaração Conjunta no âmbito da Luta contra Catástrofes de Origem Natural e Tecnológica e, em Particular, contra os Incêndios de Florestas.	05/04/2001	França
Declaração Conjunta do Governo da República Federativa do Brasil e do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte sobre o Diálogo de Alto Nível Brasil-Reino Unido sobre Desenvolvimento Sustentável	07/03/2006	Reino Unido
Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Combate à Mudança do Clima entre O Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha	13/12/2009	Alemanha
Acordo sobre Cooperação Financeira para a Execução de Projetos para a Preservação das Florestas Tropicais (1997 - 2000)	14/02/2002	Alemanha
Declaração Conjunta sobre Agenda Comum Brasil-Alemanha para o Meio Ambiente.	20/11/1996	Alemanha
Acordo sobre Cooperação Financeira para o Empreendimento "Proteção da Mata Atlântica/Paraná.	06/04/1995	Alemanha
Agenda Comum para o Meio Ambiente.	27/01/1996	Índia
Memorando de Intenções sobre o Desenvolvimento da Cooperação no Domínio da Defesa do Meio Ambiente entre a República Federativa do Brasil e a Federação da Rússia	11/10/1994	Rússia

Fonte: Itamaraty.

Org.: BRIGOLA, Higor (2011).

Dos 163 acordos pesquisados, 46 pertencem ao tema de proteção ambiental, representando 28,5% do total. Destes, 30 acordos foram de caráter bilateral, onde nota-se que grande parcela é reservada aos países sul-americanos, principalmente os que compartilham a floresta amazônica. Os EUA e países europeus também possuem peso

relevante nestes acordos bilaterais, em razão da importância desta temática nos respectivos países.

Analisando os governos que celebraram tais acordos, a liderança nesta temática, no período estudado, coube aos governos de Collor e FHC, com 16 cada, em contrapeso, no governo Lula foram celebrados 14 acordos. No âmbito multilateral, a temática ambiental também foi significativa.

Quadro 2 – Acordos multilaterais realizados abrangendo a temática ambiental

Título do acordo	Data de celebração
Tratado de cooperação amazônica	14/12/1998
Protocolo de Quioto para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática.	05/12/2005
Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança da Convenção sobre Diversidade Biológica	16/02/2006
Protocolo de 1978 Relativo à Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, 1973. (MARPOL PROT-78 ou MARPOL 73/78).	03/04/1998
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente	25/10/2005
Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças de Clima.	07/01/1998
Convenção sobre Diversidade Biológica	16/03/1998
Convenção Relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional, particularmente como "Habitats" das Aves Aquáticas.	16/05/1996
Convenção Internacional para Prevenção, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo (OPRC-90).	12/10/1998
Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, 1973 (MARPOL).	03/04/2008
Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca e/ou Desertificação Principalmente na África	20/08/1998
Convenção Interamericana para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas.	13/06/2001
Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas e Agrotóxicos Perigosos (PIC)	31/01/2005
Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)	20/06/2005
Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.	19/07/2003
Acordo Constitutivo do Instituto Interamericano para Pesquisa em Mudanças Globais (Ata de Montevideú).	13/04/1998
Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul	17/09/2004

Fonte: Itamaraty.

Org.: BRIGOLA, Higor (2011).

Dos 17 acordos de caráter multilateral, 9 foram celebrados em governos considerados neoliberais e 8 no governo Lula, uma diferença quase que insignificante, remetendo a continuidade da política externa brasileira nessa temática, independente da

orientação ideológica de governos. Os acordos dividem-se em vários ramos ambientais, como alterações climáticas; combate a desertificação, sobretudo nos países africanos; combate a poluição das águas por óleo ou produtos tóxicos; conservação da vida animal, dentre outros.

O projeto brasileiro de desenvolvimento sustentável, inclui a ampliação das energias renováveis na matriz energética nacional, pois no âmbito das mudanças climáticas, o aquecimento global está diretamente associado ao uso de combustíveis fósseis. De acordo com o Balanço Energético Nacional, de 2007, a matriz energética brasileira apresenta pequenas participações do carvão mineral e da energia nuclear, e elevada participação da energia hidrelétrica e de biomassa. Se este perfil energético brasileiro contribui para reduzir as emissões de CO₂, causadoras do aquecimento global, por outro lado, anunciam impactos ambientais por sobre os atuais vazios demográficos ocupados por florestas. O maior uso da biomassa e da hidroeletricidade já estão ampliando as contradições da política ambiental do Estado brasileiro especialmente para a Região Amazônica.

Crime Organizado Internacional e Tráfico de Ilícitos

A questão do tráfico de ilícitos é uma prioridade na atual agenda de segurança internacional e consta no documento oficial de Política Externa Brasileira de 2003/2010 do Itamaraty. Este fenômeno está ligado ao avanço da globalização e a potencialização dos fluxos de bens, pessoas e capitais.

O Brasil defende a responsabilidade internacional compartilhada no enfrentamento do tráfico de ilícitos, englobando os países produtores, os países de trânsito e os países consumidores. Reconhecendo-se como país de rota, o Brasil identifica como fator de relevância para a prevenção e repressão ao tráfico de drogas, o controle dos precursores químicos necessários à preparação de drogas ilícitas, ao qual tem dedicado especial empenho. É preciso destacar que em se tratando de América Latina, a questão central na agenda externa norte-americana é claramente o narcotráfico:

A ênfase posta pelos Estados Unidos em tal problemática resultou no fato que a produção, tráfico e comercialização de drogas proibidas passasse a constituir uma ameaça regional prioritária que necessitava, segundo a percepção da potência dominante do hemisfério, da utilização das Forças Armadas dos países da região em seu combate. (SAIN, 2003, p. 177).

Analistas como Pagliari (2004), colocam como questão de grande relevância o envolvimento das forças armadas locais nos mecanismos de segurança regional. De fato, desde março de 1996,

(...)o subsecretário de Política da Secretaria de Defesa norte-americana, Walter Slocombe, reafirmou a tradicional posição norte-americana de militarizar o combate ao narcotráfico na região, sem diferenciar os países produtores daqueles que não o eram³ (SAIN, 2003, p. 180).

Sain (2003) frisa que dentre as funções das Forças Armadas latino-americanas no combate a este fenômeno, destaca-se o desenvolvimento dos serviços de inteligência, transporte e logística, tais como o controle dos rios, da costa e dos espaços aéreos, além da aplicação da lei, objetivando desmantelar laboratórios e esconderijos de narcotraficantes. Mas a política externa brasileira, ao contrário do modelo estadunidense, se caracteriza pela garantia da soberania dos países da região e pela busca de mecanismos de segurança coletiva regional sem o envolvimento de potências externas à região. Enfaticamente, a diplomacia brasileira tem se posicionado contrária a militarização dos países sul-americanos por atores exógenos; e isto não significa descuidar do narcotráfico, pois como efeito colateral do Plano Colômbia, é possível que traficantes colombianos busquem novos territórios para servir de áreas de produção da matéria-prima e também de processamento da droga:

O Brasil, por ter um território imenso, com enormes regiões de difícil acesso e com fraca presença humana, por não controlar rigidamente a produção e o comércio de insumos necessários ao refino da cocaína e pela permeabilidade de sua fronteira norte, torna-se interessante para os narcotraficantes. (RIPPEL, 2004, p. 15).⁴

Nesse sentido, Vidigal releva a importância da defesa da fronteira amazônica, temendo que se torne local de refúgio ou de transação de armas e drogas ilegais:

(...)sem recursos para um programa racional de ocupação da área, com falta de meios militares que assegurem a inviolabilidade de nossas fronteiras contra grupos de bandidos, narcotraficantes ou tropas inimigas (a baixa probabilidade desta última não pode nos levar a ignorá-la), a Amazônia é hoje, muito possivelmente, a nossa maior Vulnerabilidade Estratégica (VIDIGAL, 2004, p. 25).

³ O grande projeto-piloto “Plano Colômbia” fora criado em 1998, no governo colombiano de Andrés Pastrana, e inicialmente “a prioridade era a construção da paz, por meio de negociações com os principais grupos guerrilheiros de esquerda do país, as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del*

Como afirma Costa (2004, p. 53), a região amazônica necessita para sua proteção, a “adequação das forças terrestres às suas condições peculiares, da modernização dos meios navais e, principalmente, do estabelecimento de sólidos e confiáveis sistemas de proteção aérea”, para que, assim, ocorra a contenção de agentes criminosos. Nesse sentido,

(...)a entrada em operação do SIVAM/SIPAM deve fortalecer as ações de combate ao narcotráfico no território brasileiro, ajudando a identificar aeronaves suspeitas, pistas de pouso clandestinas e clareiras na floresta que possam indicar a presença de narcotraficantes ou grupos armados. O SIVAM deve também oferecer um cardápio de serviços a nossos vizinhos sul-americanos, que poderão, em certa medida, beneficiar-se da cobertura do projeto (SOARES, 2004, p. 164).

O SIVAM foi idealizado no governo Collor e inaugurado no governo Fernando Henrique Cardoso. O Brasil através do “Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia”, realizado em Lima, em 25 de agosto 2003, busca estreitar suas relações de proteção da Amazônia com o Peru, a fim de criar as condições operacionais para que este país tenha acesso aos sistemas do Sivam/Sipam (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2011). Já no governo Dilma Rouseff, no âmbito do Ministério da Defesa, em 08 de dezembro de 2011, onze estados brasileiros assinaram o termo de adesão do Plano Estratégico de Fronteiras, visando coibir o tráfico de drogas e armas na fronteira com países vizinhos:

A iniciativa, que visa fortalecer as ações de segurança nas regiões de fronteira, possibilitará o acesso a recursos de R\$ 37 milhões para investimentos em projetos estruturantes nesses locais [...] Para o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, a assinatura do termo de adesão fortalece a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), programa decorrente do Plano de Fronteiras lançado em junho pela presidenta da República, Dilma Rousseff. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2011b).

Pueblo (FARC-EP) e o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN)” (RIPPEL, 2004, p. 3), visando substituir as atividades clandestinas do tráfico de drogas por atividades econômicas legalizadas.

Sob o pretexto da questão do combate ao tráfico de ilícitos, a efetivação do Plano Colômbia facilitou intensamente a penetração militar estadunidense nos países da América Latina, principalmente na Colômbia, através de “programas de treinamento; assessoria; exercícios conjuntos; venda de material militar; estabelecimento de bases aéreas; e instalação de radares, entre outras” (RIPPEL, 2004, p. 6).

⁴ Para Oliveira (2004, p. 93), o Brasil deve ficar atento a uma possível instabilidade na região causada pelos conflitos que seguem na Colômbia, “pois a permanente irresolução do conflito interno no país vizinho contém o potencial de transbordamento para o Brasil e outros países da região.”

Para Oliveira (2004), o narcotráfico não representa ao Brasil risco imediato, recaindo ainda sobre os países produtores, onde os recursos movimentados são mais significativos como no caso da Colômbia. De acordo com Albuquerque (2010, p. 80) “a agenda diplomática brasileira atual continua refletindo a geopolítica da dependência, preocupada em honrar os compromissos internacionais segundo a concepção de segurança dos países centrais”, de modo a internalizar a agenda estadunidense de combate ao narcotráfico ainda que este não represente uma ameaça imediata ao Estado brasileiro.

O Quadro 3 traz os acordos celebrados pelo Brasil e países sul-americanos com exceção das Guianas. De um total de 163 acordos analisados, 38 deles se referem ao crime organizado internacional e o tráfico de ilícitos, representando 23,6% do total, e destes, 23 foram de caráter bilateral.

Quadro 3 – Acordos bilaterais celebrados com os países da América do Sul sobre a temática do tráfico de ilícitos internacional

Título do acordo	Data de celebração	País
Declaração dos Ministros da Defesa da República Federativa do Brasil e da República do Peru sobre Cooperação em Matéria de Vigilância da Amazônia	09/11/2006	Peru
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas em Atividades Ilícitas Transnacionais	06/12/1999	Peru
Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Proteção e Vigilância da Amazônia	25/08/2003	Peru
Acordo sobre Cooperação em Matéria de Prevenção do Consumo, Reabilitação, Controle da Produção e do Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e seus Delitos Conexos.	28/09/1999	Peru
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	09/12/2005	Bolívia
Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	26/07/1999	Bolívia
Acordo de Cooperação Mútua para o Combate ao Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	07/11/1997	Colômbia
Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo a República da Colômbia para a Cooperação no Combate da Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e outros Materiais Relacionados	19/07/2008	Colômbia
Acordo de Cooperação para Impedir o Uso Ilegal de Precursores e Substâncias Químicas Essenciais para o Processamento de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	07/11/1997	Colômbia
Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Bolivariana da Venezuela relativo aos procedimentos para autorização de sobrevoos em área de fronteira	28/04/2010	Venezuela
Acordo entre o Brasil e a Venezuela Relativo aos Procedimentos para Autorização de Sobrevoos sem Área de Fronteira	27/06/2008	Venezuela

Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais	30/12/2005	Venezuela
Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	07/11/1990	Equador
Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	26/07/1990	Equador
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Mecanismo Permanente de Intercâmbio de Informações sobre a Circulação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos.	16/10/2003	Argentina
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Mecanismo Permanente de Intercâmbio de Informações sobre a Circulação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos.	16/10/2003	Argentina
Acordo de Cooperação para Combate ao Tráfico de Aeronaves Supostamente Envolvidas em Atividades Ilícitas Internacionais.	09/02/2002	Argentina
Acordo de Cooperação para a Prevenção do Uso Indevido e Combate ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.	26/05/1993	Argentina
Memorando de Entendimento para a Cooperação em Matéria de Combate à Fabricação e ao Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Acessórios, Explosivos e Outros Materiais Correlatos	26/11/2006	Paraguai
Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de um Grupo Bilateral de Inteligência Brasil-Paraguai na Esfera da Pirataria, da Falsificação e do Contrabando de Produtos Pirateados e Falsificados	20/06/2005	Paraguai
Memorando de Entendimento sobre Combate a Ilícitos Aduaneiros e Tributários de Contrafação e de Pirataria	20/05/2002	Paraguai
Acordo de Cooperação Mútua para Combater o Tráfego de Aeronaves Envolvidas com Atividades Ilícitas Transnacionais.	14/09/2004	Uruguai
Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e seus Precursores e Produtos Químicos Imediatos.	16/09/1991	Uruguai

Fonte: Itamaraty.

Org.: BRIGOLA, Higor (2011).

Os acordos identificados no Quadro 3 revelam a importância desta temática para a segurança e estabilidade regional na percepção do Estado brasileiro, que possui acordos com todos os países exceto o Chile. Estes acordos incluem a redução da demanda, prevenção do uso e combate a produção de ilícitos; combate ao tráfego aéreo de aeronaves envolvidas nas atividades narcóticas; contenção do contrabando e produção de armas de fogo, as quais financiam guerrilhas na região; e também os que permitem sobrevôos em áreas de fronteira e exercícios das forças aéreas conjuntas como o BOLBRA (Bolívia e Brasil), COLBRA (Colômbia e Brasil), VENBRA (Venezuela e Brasil) e PERBRA (Peru e Brasil).

Entre Brasil e EUA, os acordos nesta temática também trazem números significativos, representando 11 dos 38 acordos, como demonstrado no Quadro 4. Os

demais 4 acordos foram assinados com Rússia, China, África do Sul e um de ordem multilateral intitulado “Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos”, celebrado em 29/10/1999.

Quadro 4 – Acordos bilaterais celebrados com os EUA sobre a temática do tráfico de ilícitos internacionais

Título do acordo	Data de celebração	País
Memorando de Entendimento sobre Controle de Narcóticos e Aplicação da Lei entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América	01/08/2008	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes e Aplicação da Lei entre o Brasil e os EUA - Ano Fiscal 2003.	26/09/2003	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes e Aplicação da Lei. Ano Fiscal 2002.	22/08/2002	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes e Repressão Legal - Ano Fiscal 2001	20/09/2001	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes – Ano Fiscal de 1999.	24/09/1999	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes - Ano Fiscal 1997. (Controle de Entorpecentes nº 1911-71022.2-0404).	25/09/1997	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes - Ano Fiscal 1997 (Controle de Entorpecentes nº 1911-71022.20101).	25/09/1997	EUA
Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes.	12/04/1995	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes.	12/09/1994	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes.	20/08/1993	EUA
Memorando de Entendimento Relativo ao Controle de Entorpecentes.	02/09/1992	EUA

Fonte: Itamaraty.

Org.: BRIGOLA, Higor (2011).

Apesar do número de acordos registrados, os dois gigantes americanos divergem na questão das formas de repressão deste crime. Esses antagonismos vêm desde o governo de Fernando Collor, quando este buscou apoio de Washington para combater o processo inflacionário brasileiro e a obtenção de novos empréstimos. Dentre as contrapartidas norte-americanas estavam a aplicação de reformas liberalizantes e a internalização pelo governo brasileiro de suas diretrizes estratégicas sobre as Forças Armadas da América Latina. Bandeira (2010, p. 64), revela que na XIX Conferência dos Exércitos Americanos, realizados em 1990/1991 surgiu:

(...)a sugestão de que as Forças Armadas da América Latina se engajassem no combate ao narcotráfico, reduzissem seus efetivos, limitassem os armamentos às necessidades de autodefesa, obedecessem

aos mecanismos de controle de tecnologias para a fabricação de mísseis balísticos e renunciassem a toda a tecnologia para a fabricação de artefatos nucleares [...]. Com a missão de apresentar essas novas diretrizes estratégicas, estabelecidas pelo Pentágono, Dick Cheney, secretário de Defesa, visitou o Brasil e mais 14 países da América Latina, em fevereiro de 1992, recomendando às Forças Armadas que reorientassem seu papel e se dedicassem a missões de policiamento, sobretudo para o combate ao narcotráfico.

Essa tentativa de nova tutela militar dos EUA, ainda mais com o final da Guerra Fria, deixou os militares brasileiros reticentes em relação ao Pentágono, especialmente quando anunciado os planos do exército estadunidense para a Amazônia, visando conter a guerrilha que assombra a Colômbia:

O general Luiz da Rocha Veneu, chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, criticou duramente as propostas do secretário de Defesa norte-americano, em reunião com todos os ministros de Collor de Melo, entre os quais alguns que com elas simpatizavam. E as forças armadas rechaçaram a proposta do governo americano, que oferecera treinar tropas brasileiras no próprio território dos Estados Unidos, em troca de que o Brasil consentisse o exercício de tropas norte-americanas na Amazônia, como já estavam a realizar em vários países da América Latina, espalhando pequenas bases, da Guiana até o Paraguai, a pretexto de combater o narcotráfico. Elas suspeitaram de que se tratava de armadilha, porquanto país nenhum treinaria tropas em região onde não imaginava que um dia viesse a combater. (BANDEIRA, 2010, p. 67).

A possibilidade de treinar suas tropas na Amazônia daria aos EUA um estratégico conhecimento do terreno, justamente o que lhe havia faltado na campanha do Vietnã, o que evidentemente deixou os militares brasileiros preocupados. Sendo assim, a presença militar dos EUA na América do Sul se tornou uma questão preocupante para o Estado brasileiro nas questões de segurança na Amazônia, principalmente na fronteira com a Colômbia (HIRST, 2009).

A CIA possuía uma relação estreita com a Polícia Federal brasileira desde 1974, sustentada no pretexto do combate ao narcotráfico; e se intensificou com a celebração do “Acordo de Cooperação Mútua para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate a Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes”, em 12 de abril de 1995 (ver Quadro 4), oficializando a presença da CIA e do DEA no Brasil, “mas o fato era que o combate ao narcotráfico podia valer como pretexto pra quaisquer atividades de espionagem” (BANDEIRA, 2010, p. 106). Essa questão desencadeou protestos na própria Polícia Federal,

(...)em reunião ocorrida em 18 de novembro de 1997, o delegado Luiz Zubcov, segundo o relato insinuou que a CIA se valia do programa de cooperação com a Polícia Federal para manter sua base de coletas de informações no Brasil (BANDEIRA, 2010, p. 108).

Porém, após os atentados terroristas do 11 de setembro de 2001, a atenção dos EUA para a América do Sul se torna menor, e o narcotráfico que era o ponto de maior importância na agenda dos EUA para a região se tornou secundário. Como mostra Pagliari (2004, p. 78), “o terrorismo somente suplanta o narcotráfico na agenda norte-americana para o hemisfério depois dos atentados ao World Trade Center e ao Pentágono”.

Como a infiltração militar estadunidense no continente já estava garantida desde o Equador (base de Manta) até a Colômbia, os olhares da política externa dos EUA tomaram novo rumo, como afirma Herz (2002, p. 86):

Observa-se que a América Latina não constitui uma região de alta prioridade por uma série de motivos. Destaca-se a necessidade de estabelecer uma hierarquia de prioridades para distribuição de recursos e atenção. As regiões diretamente afetadas pela destruturação do império soviético, a busca de controle sobre as regiões petrolíferas no Oriente Médio e aquelas próximas ao Mar Cáspio, o conflito árabe-israelense, as ameaças advindas da proliferação de armas de destruição em massa em um conjunto de países, a necessidade de reestruturar a aliança atlântica e, finalmente, o terrorismo transnacional, não deixavam lugar para um olhar mais atento sobre o nosso hemisfério.

De fato, ao analisarmos os acordos entre Brasil e EUA expostos no Quadro 4, nota-se que desde 1992, apenas nos anos de 1996, 1998 e 2000 não foram realizados acordos nem memorandos sobre o combate ao narcotráfico, porém, a partir de 2003, quando da invasão norte-americana ao Iraque, os acordos referentes a esta temática voltam a aparecer somente em 2008, ou seja, cinco anos depois. Porém, mesmo que para os EUA este fenômeno tenha se tornado um objetivo secundário, para o Brasil e os países do continente ele se torna tema prioritário em suas agendas. Em todos os governos brasileiros do pós-Guerra Fria, foram celebrados acordos sobre o tráfico de ilícitos, com destaque ao governo de Lula, com 16 acordos, contra 14 das administrações de FHC, 4 de Itamar e 4 de Collor.

Assim, ainda que para o Brasil o narcotráfico não apresente risco imediato, o Estado brasileiro tem agido de todas as formas no sentido de conter o tráfico de ilícitos,

inclusive buscando a cooperação internacional, mas sem contemplar a ingerência militar norte-americana no espaço amazônico brasileiro. Nesse sentido, abriria um caminho ainda mais favorável à integração sul-americana, um dos princípios norteadores da política externa brasileira. Princípio este que convergiu na política externa dos presidentes liberais como Collor, Itamar e Fernando Henrique, e na política 'esquerdista' do presidente Lula.

Considerações Finais

Através do discurso de especialistas e de órgãos do governo, além dos acordos celebrados, é claramente visível a importância das temáticas ambiental e do narcotráfico para a atual agenda de segurança nacional brasileira, mas mediadas segundo os interesses de inserção regional do país, e não orientadas por interesses externos como na Guerra Fria. O mais interessante, é que a prioridade destas temáticas se dá pela sua relação com o espaço amazônico, tanto para os programas ambientais quanto para o combate ao narcotráfico.

Essas temáticas tenham sido incorporadas na agenda brasileira por pressão do governo dos EUA no pós-Guerra Fria, é ainda são mantidas, pois representam também a possibilidade de projeção dos interesses brasileiros, numa espécie de projeção de poder do Brasil, ao contrário, por exemplo, das temáticas do terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa, os quais são assuntos globais e longe da escala de poder de ação dos países periféricos.

Com os atentados de 11 de setembro, os EUA deslocam sua atenção à região do Oriente Médio, enquanto isso, o Brasil busca aprofundar as relações econômicas e políticas com os países vizinhos, objetivando ocupar o "vácuo de poder" deixado pelos Estados Unidos no subcontinente sul-americano. Depois de vencer uma etapa mais comercial, agora esta agenda geopolítica brasileira volta-se à integração física e ao reforço da aproximação política incluindo maior cooperação militar para a segurança e defesa. Nesta área, o Brasil possui acordos bilaterais com todos os países da região visando à cooperação em defesa, exceto com Venezuela, Suriname e Guiana. Porém ainda longe de criar um bloco militar comum.

O espaço amazônico é uma área de cobiça internacional, principalmente dos EUA, o que fortalece o sentimento nacional de proteção daquela região. Sua extensão geográfica extrapola as fronteiras do território brasileiro, assim como o fenômeno do narcotráfico, o qual atinge vários países sul-americanos, sejam produtores ou rotas do

tráfico. Questões como essas, criam um cenário cada vez mais favorável à integração e cooperação dos países sul-americanos para o embate dessas ameaças, contrabalanceando o poder de países centrais, cujos interesses influenciam diretamente na agenda dos países da região, lhe retirando sua autonomia e soberania.

Referências

ALBUQUERQUE, E. S. A geopolítica da dependência como estratégia brasileira de inserção no Sistema Internacional. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 67-82, 2010.

BANDEIRA, L. A. M. **As relações perigosas: Brasil e Estados Unidos (De Collor a Lula)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2010.

COSTA, D. O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, R. D. P. (Orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa/SEC, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 2)

HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**, v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002.

HIRST, M. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

LAFER, C. Quinze anos da Eco-Rio 92. 2007. Disponível em: <<http://diplomattizando.blogspot.com/>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

_____. Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM): cooperação Brasil/Peru. 2011a. Disponível em: <<http://www.sipam.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2011.

_____. Governo Federal firma acordo com 11 estados para plano de fronteiras. 2011b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

MONTENEGRO, E. G. Novas ameaças: abordagem a partir de uma perspectiva internacional. In: MATHIAS, S. K. et al. (Orgs.). **Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Conveção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças de Clima. 1998. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em 11 jan. 2012.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. Balanço de Política Externa 2003-2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2011.

OLIVEIRA, H. A. Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 47, n. 1, p. 7-30, 2004.

PAGLIARI, G. C. Segurança hemisférica e política externa brasileira: temas, prioridades e mecanismos institucionais. **Dissertação (Relações Internacionais)** – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2004.

RIPPEL, M. P. **O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas consequências**. Marinha do Brasil: Escola de Guerra Naval, 2004.

SAIN, M. F. Novos horizontes, novos problemas: as Forças Armadas Argentinas frente às “novas ameaças” (1990- 2001). In: **MATHIAS, S. K. et al. (Orgs.). Novas ameaças: dimensões e perspectivas**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

SOARES, L. F. M. O Brasil no cenário regional de defesa e segurança. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, R. D. P. (Orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa/SEC, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 2).

VIDIGAL, A. A. F. O Brasil diante dos desafios internacionais em segurança e defesa. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, R. D. P. (Orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa/SEC, 2004. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança, v. 2).

Recebido em Abril de 2012.

Publicado em Maio de 2012.