

MARCOS GEOHISTÓRICOS DA EVOLUÇÃO DA SEGURANÇA REGIONAL E DAS RELAÇÕES POLÍTICO-MILITARES NA AMÉRICA DO SUL

Elói Martins Senhoras
Universidade Federal de Roraima (UFRR)
eloisenhoras@gmail.com

Abstract

This article brings into reflection a set of reflections that attempt to explain the centrality of civil-political-military relations in the creation of stability or instability effects through a comparative study of countries belonging to the regional complex of security in South America.

The research presents a self developed analytical framework that shows how the fields of power produced between political, military and groups of the civil society have eventually been reflected in the construction of different periodizations of command and also in the spatialization of different patterns of security in South America.

All the discussions brought in this paper do not seek to bring back the fruitful and enduring classic studies of military sociology developed such as an institutional monoculture since the 1950s but rather seek to show a possible state of art research that comes through the interaction between sociology, geography and international relations.

The structure of this paper has been made by a comparative analysis of the military and democratic regimes as well by a geographical spatialization of regional patterns of stability and instability in South America that aims to reveal the complexity of civil-political-military relations focusing on the specific relationship among political and military.

Contributions have been brought into discussion in order to comprehend the characteristics of the main contemporary problems of civil-political-military-political relations in the subcontinent, as well as to identify litigations and possible channels to enhance the construction of democratic regimes in the South American countries.

Keywords: civil, military, political-military relations, regional security, South America.

Resumo

O presente artigo traz um conjunto de reflexões que buscam explicar a centralidade das relações civil-político-militares na produção de efeitos de estabilidade ou instabilidade, por meio de um estudo comparativo sobre os países pertencentes ao complexo regional de segurança sul-americano.

O texto desenvolve um marco analítico próprio que mostra como os campos de poder produzidos entre políticos, militares e segmentos da sociedade civil acabaram por se refletir na construção de diferentes periodizações de mando e na espacialização de distintos padrões de segurança na América do Sul.

As discussões trazidas no artigo não buscam resgatar os frutíferos e duradouros estudos clássicos da sociologia militar desenvolvidos como uma monocultura institucional desde a década de 1950, mas, antes, procuram mostrar que há um espaço de vanguarda investigativa trazido pela interação fronteiriça entre sociologia, geografia e relações internacionais.

Destarte, a estruturação do texto pela análise comparativa dos regimes militares e democráticos e da espacialização geográfica de tendências de estabilidade ou instabilidade na América do Sul objetiva revelar a complexidade das relações civil-político-militares, com enfoque nas relações entre políticos e militares.

Por meio desta discussão são fornecidos subsídios para se compreender quais e como são os principais problemas contemporâneos das relações civil-político-militares no subcontinente, bem como, para se identificar os contenciosos e os possíveis canais para aprimorar a construção dos regimes democráticos nos países sul-americanos.

Palavras chave: América do Sul, civil, militar, relações político-militares, segurança regional.

Introdução

O presente artigo toma como ponto de reflexão que toda pesquisa sobre relações político-militares em qualquer sociedade deve ser apreendida a partir de um marco analítico de sociologia política, ao se assentar no estudo sistemático dos atores, das inter-relações e dos campos de poder produzidos por eles.

A partir deste marco teórico-metodológico, observou-se que as modalidades de relações político-militares se fracionaram na América do Sul segundo a configuração de arcos geográficos de estabilidade nos países do Cone Sul e instabilidade nas regiões andina e amazônica, o que levou muitos analistas a não estarem de acordo se os políticos têm feito de fato progressos no estabelecimento da supremacia civil sobre as forças armadas, o que conduziu a um dualismo político-militar em muitos países.

De um lado, o fracionamento das relações político-militares tem sido derivado de influências internas ao campo de poder produzido pelos poderes políticos e as forças militares, como é o caso do baixo grau de institucionalização que o controle civil teve nas agendas de defesas de muitos países, já que a ausência de adequados expertise e massa crítica civil foi corroborada por um contexto de descaso dos poderes executivo, legislativo e judiciário com a área.

De outro lado, a conformação de um cluster de países caracterizado pelo *dualismo político-militar vis-à-vis* a um cluster de países definidores de um padrão de *controle civil-democrático*, revela que as relações político-militares também são influenciadas por vetores de influência fora deste campo de poder, o que corrobora para a compreensão de que as relações político-civis caracterizadas pelas polarizações ou marginalizações de *stakeholders civis* levam a um quadro de fracionamento nas relações político-militares, induzindo o isolamento dos militares ou a sua politização.

Com base nestes marcos analíticos, a estruturação do texto esteve articulada por uma lógica invertida de afunilamento teórico-empírico, que partiu da coleta de dados específicos país a país, a fim de angariar os subsídios para a construção teórica de uma análise generalista sobre as características estruturais de longa duração e conjunturais de curto prazo presentes nas relações político-militares na América do Sul.

Por meio desta discussão, subsídios são fornecidos para apreender as especificidades e complexidades das relações entre os poderes político e as forças armadas com o objetivo de demonstrar quais são as influências nacionais e internacionais na definição de crescentes desafios conjunturais para o atual período de regimes democráticos nos países da região sul-americana.

Marcos analíticos sobre as relações político-civil-militares

Apreender diferentes campos de poder existentes entre as forças armadas e a sociedade tem sido o foco dos estudos de sociologia militar desde os anos 1950, motivo pelo qual o presente trabalho toma como referência a sistematização de marcos analíticos que convirjam discussões clássicas com discussões contemporâneas que refletem o atual estado das artes no assunto.

O artigo propõe um marco analítico intitulado como clausewitziano, fundamentando-se em um *framework* baseado nos atores e nos padrões de relacionamento entre eles, o qual se mostra como um importante instrumento de estudo para se visualizar a dinâmica da construção dos campos de poder nos Estados Nacionais sul-americanos, com respectivos tranbordamentos positivos ou negativos no estado de segurança.

Os fundamentos clausewitzianos assentam-se em uma compreensão de que a guerra é um fenômeno definido pelas relações de um núcleo duro de atores, dos quais o ator político está no vértice de liderança haja vista a guerra é um verdadeiro instrumento político, sendo a continuação do intercurso político, quando levado a efeito por outros meios.

Segundo Diniz (2003), o programa de pesquisa clausewitziano sugere que os estudos estratégicos devem compreender a análise sistemática das três dimensões do fenômeno bélico, que são a *política*, a *tática* e a *estratégia*¹. As três dimensões da guerra não são níveis ou hierarquias na guerra, mas, antes, são recortes analíticos, esferas simultâneas de consideração e decisão

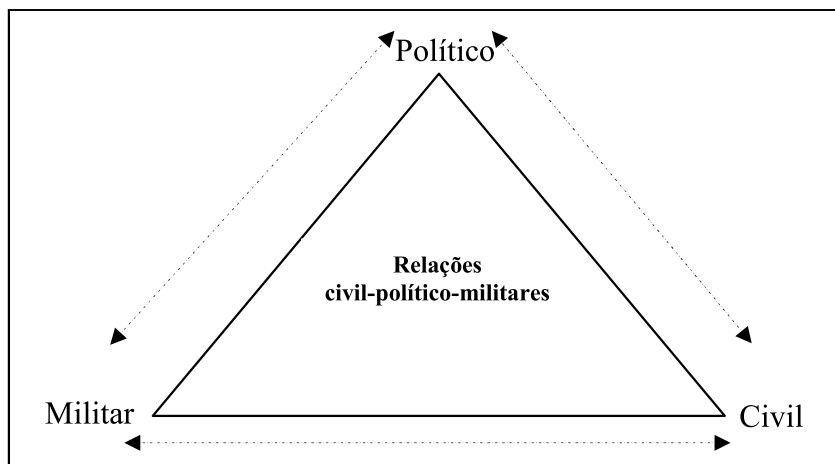
¹ A dimensão *política* diz respeito à decisão dos atores políticos de usarem ou não a guerra como um meio para se atingir o objetivo político; então, optando-se por travá-la ou não, como usá-la para viabilizar a obtenção deste objetivo. A dimensão *tática* se refere às considerações sobre o emprego das forças armadas como meio de exercício do poder duro uma vez que os militares são atores que efetivam a violência estatal ao implementarem o uso de força real e potencial. A dimensão *estratégica* está relacionada a uma posição intermediária entre a decisão política e a operação tática, pois leva em consideração os contextos e os atores civis e militares já que toma como referência um amplo leque de interações da sociedade civil.

permeadas - direta ou indiretamente - com a presença de *políticos*, *militares* e diferentes *stakeholders* da sociedade civil.

Tomando como referência a identificação dos políticos, dos militares e da sociedade civil, como atores-chave na teorização clausewitziana sobre o fenômeno da guerra, o presente artigo se utiliza desta triangulação de atores para explicar o fenômeno da paz, segundo conformações relacionais de governança que podem dinamizar cenários estáveis ou instáveis.

A triangulação destes atores - políticos, militares e *stakeholders* da sociedade civil - constrói campos relacionais de poder, que se revelam como espaços sociais de atuação em um jogo de interesses ou como um sistema de relações objetivas, que existem mesmo independentemente da consciência ou vontade individuais, embora com reflexos na produção de contextos de estabilidade ou instabilidade.

Figura 1 - Triáde Clausewitziana da Governança



Fonte: Elaboração própria.

Na releitura da obra de Clausewitz é possível apreender que existem distintas possibilidades dinâmicas entre a guerra e a paz, produzidas por padrões de relacionamento entre uma triáde de atores e que se refletem na criação de contextos estáveis ou instáveis de governança. Parte-se, dessa forma, de uma *visão maximalista* que compreende a governança, como sendo o resultado de um padrão articulado e horizontal de relações entre diferentes atores.

A triáde clausewitziana permite mostrar que distintos tipos ideais, como os atores políticos e militares, apresentam *relações cívicas*², além dos próprios atores civis *stricto sensu*, que podem ser simplificarmente identificados como *stakeholders civis*. Por este motivo é possível visualizar as “relações civil-político-militares” *lato sensu* como o resultado de uma triangulação de atores, que interagem entre si e produzem *spill-overs* positivos e negativos.

Em função de existir uma confusão de conceitos nos estudos de sociologia militar conhecidos pela designação *forças armadas e sociedade*, torna-se relevante apresentar a proposição teórica da triáde clausewitziana, a fim de demonstrar que as relações civil-político-militares produzem distintos padrões de segurança, com maior estabilidade ou instabilidade, em função da agregação de três vetores relacionais específicos.

O conceito de relações civil-político-militares traz uma formulação teórica sobre as relações de poder entre os diferentes atores sociais presentes em um Estado Nacional, de maneira a analisar se existe uma primazia do controle político, militar ou civil e como as relações cívicas se estruturam na produção de um padrão de governança com estabilidade ou instabilidade.

Segundo uma perspectiva analítica weberiana é possível observar que as relações civil-político-militares modernas serão permeadas por um maior ou menor padrão de estabilidade dependendo do grau de difusão da lógica racional-legal de divisão do trabalho na sociedade.

A favor da estabilidade das relações civil-político-militares está a noção de liderança democrática baseada na racionalização e na legalização da divisão do trabalho entre políticos,

² Os valores cívicos podem ser interpretados como *valores globais* que permeiam os diferentes atores transversalmente, em contraposição aos *valores setoriais* de cada grupo, nos quais se observa nitidamente especificidades, como são os valores militares e os valores político-ideológicos. Quando os diferentes atores presentes em um país são tomados em consideração, observar-se-á que todos apresentam valores cívicos por justamente conviverem socialmente, embora cada um dos grupos se diferencie nas suas prioridades, produzindo diferentes vetores de relacionamento (Covarrubias, 2005).

burocratas e militares. Contra a estabilidade das relações civil-político-militares estão presentes os processos subjetivos de politização militar baseados na funcionalidade de valores tradicionais ou carismáticos, que corroboram para enfoques seletivos de organicidade social.

Relações civil-político-militares e a segurança na América do Sul

O estado de segurança em determinado país somente pode ser apreendido como o resultado relacional de forças de interação do tempo presente e de forças que vão se cristalizando como estruturas na formação histórica de cada Estado Nacional segundo padrões variáveis determinados pelas especificidades de cada experiência, que se pautam pela ação de diferentes atores dentro e fora das fronteiras nacionais.

De um lado, observa-se o caso dos países desenvolvidos, onde tradicionalmente existiu uma concepção restrita sobre a segurança, que se baseia na compreensão da existência de meios de proteção contra ameaças externas por meio das políticas de defesa nacional e do uso das forças armadas, haja vista que a formação histórica nacional destes países é permeada por relativa estabilidade nas relações político-civis, civil-militares e político-militares.

De outro lado, registra-se o caso de boa parte dos países em desenvolvimento, onde há uma concepção ampliada da segurança, que torna como referência a existência de tanto ameaças externas quanto de vulnerabilidades internas uma vez que existe uma relativa instabilidade nas relações político-civis que muitas vezes criam transbordamentos nas relações civil-militares e político-militares.

Este quadro comparativo da formação histórica dos países mostra como o processo de *state building* é definidor de estruturas socialmente construídas e que ao longo do tempo passam a se cristalizar em padrões de maior ou menor estabilidade, o que reflete em uma potencial maior segurança nos países desenvolvidos em comparação aos demais outros países nas relações internacionais (Ayoob, 1995).

Na América do Sul, a sensação de insegurança é sistêmica e transversal à maioria dos países uma vez que existe a cristalização de uma estrutura dual de *hibridez socio-histórica*, a qual emana efeitos negativos dentro das próprias fronteiras nacionais principalmente devido aos baixos níveis de coesão social oriundos das desequilibradas relações político-civis.

As vulnerabilidades internas presentes tanto no arco de estabilidade, quanto no arco de instabilidade sul-americano, demonstram que os países ainda estão em estágios iniciais ou intermediários no processo de *state-building*, motivo pelo qual a natureza dos conflitos interestatais ser similar ou mesma oriunda do transbordamento entre países vizinhos com os mesmos problemas internos.

Em função da elevada sensação de insegurança interna, ciclicamente a noção tutelar das forças armadas é reclamada na história da América do Sul, muitas vezes enquanto uma força profunda presente na psique socio-política na *longa duração*, como uma representativa força política que contribui nos processos integrativos de construção nacional e nos processos fragmentadores de extroversão dos *caudilhismos*.

Como o desenho de segurança em um país está interligado ao grau de estabilidade das relações civil-político-militares, na América do Sul o nível de segurança durante os regimes militares esteve intimamente relacionado com as influências das relações militar-civis ditadas por uma liderança autoritária *vis-à-vis* aos regimes democráticos posteriores, quando o grau de insegurança aumentou devido principalmente ao grau instável nas relações político-civis.

Neste contexto, os principais problemas de segurança por que passam os países sul-americanos nos dias atuais são justamente aqueles ligados a vulnerabilidades internas produzidas pela falta de legitimidade de suas fronteiras, instituições e regimes políticos ou propriamente pela alta fragmentação social, uma vez que existe uma alta desigualdade, hierarquização e polarização nestas sociedades.

A estrutura evolutiva do complexo regional de segurança da América do Sul ao longo do tempo demonstra a existência de algumas características de longo prazo que definem na região uma multipolaridade estável ou de baixa pressão devido ao padrão de distribuição de poder que parte de um núcleo duro e se difunde ao longo de círculos concêntricos próximos ou distantes (Cepik, 2005).

Uma primeira característica é que o complexo regional de segurança na América do Sul passou a ser caracterizado nos últimos 30 anos por uma limitação do uso das forças armadas sul-americanas em ações externas regionais em razão dos acordos de cooperação e integração regional e do baixo perfil político que o setor de defesa passou a ocupar na agenda política.

Quadro 1 - Estrutura do complexo sul-americano de segurança

<i>Núcleo duro</i>	Brasil e Argentina consolidaram-se historicamente como os dois principais países que disputam o papel de líder regional.
<i>Círculos concêntricos próximos</i>	Venezuela, Colômbia, Peru e Chile são países que têm capacidades estratégico-militares para desafiar o núcleo duro.
<i>Círculos concêntricos distantes</i>	Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador têm funcionado como <i>estados-tampões</i> . Guiana e Suriname são <i>estados-marginais</i> que têm relativo isolamento geográfico e cultural.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Cepik (2005); Buzan e Waever (2003).

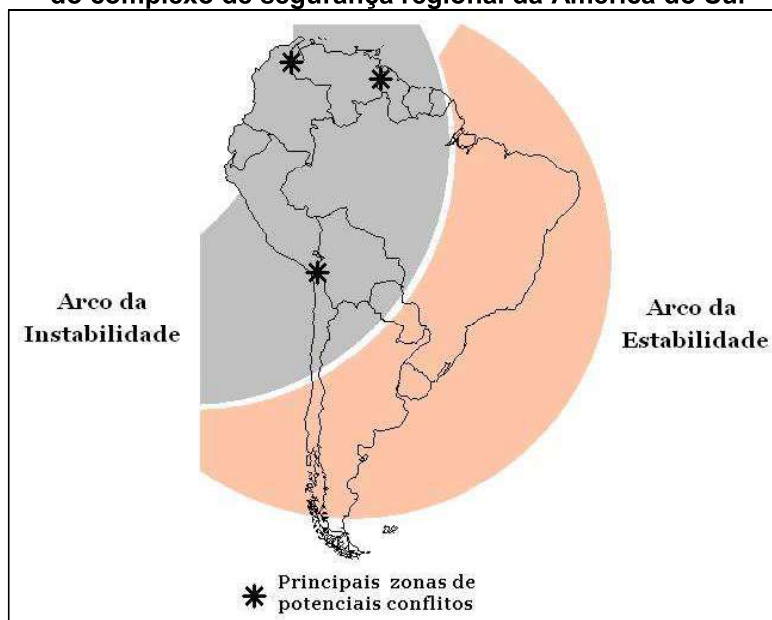
Uma segunda característica é que a comunidade política sul-americana conduziu a uma intensificação da participação militar em missões de paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), com envio multilateral de tropas e observadores para a América Latina, África, Europa e Ásia como forma de angariar treinamento e reconhecimento internacional.

Uma terceira característica é que o conceito de segurança passou por ampliação em função da natureza transnacional e multidimensional das *novas ameaças*, o que pressionou as forças armadas a um redirecionamento de seu papel rumo ao intitulado papel de policiamento contra problemas como tráfico de drogas e armas ou insurgências e terrorismo.

A América do Sul embora seja considerada uma zona de paz, onde não existem significativas ameaças externas, apresenta importantes vulnerabilidades internas nos distintos países, que são oriundas de *novas ameaças*, como o narcotráfico, o crime organizado, tráfico de armas e a persistência de problemas de desenvolvimento, as quais debilitam o exercício da segurança nos territórios nacionais, muitas vezes ocasionando o transbordamento fronteiriço de problemas ou mesmo conflitos entre países vizinhos.

Esta caracterização demonstra que os processos de regionalização transnacional se sedimentaram ao longo do tempo por meio de trajetórias bifurcadas que caracterizam o complexo regional de segurança da América do Sul segundo a identificação de arcos geográficos de maior ou menor grau de estabilidade ou instabilidade securitária.

Figura 2 - Arcos de estabilidade e instabilidade do complexo de segurança regional da América do Sul



Fonte: Medeiros Filho (2010).

A América do Sul, enquanto a *vertente do Oceano Atlântico*, que corresponde ao espaço regional dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), é caracterizada como um *arco de estabilidade* em função do relativo êxito dos processos cooperativos na área de segurança e defesa e das relações civil-político-militares; em contraposição, a *vertente do Oceano Pacífico*, que corresponde ao

espaço dos países da Comunidade Andina de Nações (CAN), e que se revela como *um arco de instabilidade*, justamente por apresentar zonas potenciais de conflitos armados e um padrão de convergência castrense irregular devido aos momentos de avanços e recuos (Medeiros Filho, 2010).

De um lado, observa-se entre os países da *zona de instabilidade* sul-americana uma percepção do complexo regional de segurança que é caracterizada negativamente por um *padrão de relacionamento competitivo ou lockeano* e que tende a levar à perpetuação de um contexto geopolítico potencialmente conflitivo e instável de *ameaças tradicionais* em função do ressurgimento do nacionalismo, da difusão de um movimento socialista-bolivariano e do aumento dos gastos militares.

No arco de instabilidade, boa parte dos países encontra-se desde os anos 1980 pressionados pelos Estados Unidos por meio de acordos militares, tais como Colômbia, Perú e Equador que ampliaram as funções das forças armadas com finalidades policiais e buscaram impelir novas ameaças transnacionais, como tráfico de drogas e de armas, com transbordamentos na América Central e Caribe, e posterior refração rumo à América do Norte³.

De outro lado, registra-se no *arco da estabilidade sul-americano* uma percepção positiva do complexo regional de segurança em função da identificação de que novas ameaças à segurança nacional levam a correspondentes possibilidades de convergência regional para a construção inter-estatal de um *padrão de relacionamento kantiano* que seja funcional às porosidades fronteiriças de um contexto geopolítico cooperativo.

No arco de estabilidade sul-americano, os países têm sido permeados por um sentimento de reserva ou desconfiança para o emprego das forças armadas em seus territórios, motivo pelo qual surgiram políticas de cooperação regional e de limitação da ação externa das tropas a operações de paz sob a bandeira multilateral da ONU, de maneira a evitar tanto o surgimento de uma crise de identidade militar quanto a perda das bases civis de sustentabilidade política.

A existência do complexo de segurança regional da América do Sul a partir de um padrão bipartite influencia de maneira determinística as políticas de segurança e defesa existentes entre os países da região sul-americana por meio de cenários estáveis ou instáveis que projetam diferentes percepções sobre a geopolítica regional que acabam balizando a própria ação e o raio de manobra das forças armadas.

Porém, a passagem de um padrão de relacionamento lockeano em direção a um padrão kantiano na América do Sul não se faz de maneira linear ou mecânica por meio da construção intra-nacional de controle civil sobre os militares ou por meio da simples construção regional do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), uma vez que os processos de regionalização transnacional na América do Sul se sedimentaram ao longo do tempo por meio de trajetórias bifurcadas que caracterizam a agregação do complexo regional de segurança com um baixo nível de maturidade em função da presença de uma marcante zona de instabilidade que tem sido identificada como epicentro de novas ameaças ligadas ao tráfico de drogas e armas.

Fundamentos sobre as relações político-militares na América do Sul

O período da guerra fria influenciou na construção de um modelo de relação político-militar que se tornou marcada por uma distorção das funções das forças armadas, produto da definição da ameaça interna como expressão local da ameaça externa em razão do perigo de difusão do socialismo no mundo, o que repercutiu na condição de desconfiança em relação aos militares e fratura nas relações com os *stakeholders* da sociedade civil devido ao padrão político de controle militar.

Mesmo não existindo uma ruptura na transição dos regimes militares para regimes democráticos, a noção de civilismo foi difundida por um curto espaço de tempo no período de redemocratização em alguns países à medida que se procurou construir uma posição de minimização institucional das forças armadas em contraposição ao militarismo do período anterior.

Porém, a transição de regime militar para democrático foi específica, conforme a experiência histórica de cada país, motivo pelo qual surgiram distintas relações político-militares, que podem ser sintetizadas por meio de modalidades típico-ideais de relações político-militares, que são controle civil-democrático, domínio militar e dualismo político-militar, explicitadas no quadro 2.

³ As *novas ameaças* originadas no arco de instabilidade sul-americano têm um forte impacto de transbordamento sobre os países caribenhos e centro-americanos, o que faz com que estes procurem se relacionarem dentro de um progressivo padrão kantiano de cooperação sob a influência estadunidense (Senhoras, 2010).

Quadro 2 - Modalidades de relações político-militares

<i>Regime militar</i>		
<i>Pretorianismo militar</i>	A autonomia política das instituições castrenses supõe a capacidade destas para consolidar uma marcada independência doutrinal, orgânica e funcional em seu desenvolvimento e projeção institucional perante o governo estatal e perante a sociedade política e civil e, a partir da qual, podem se desenvolver formas autosustentadas de práticas políticas. Esta modalidade de relações se caracteriza pelo exercício institucional do governo estatal por parte das Forças Armadas. Não se trata de um governo militar de caráter personalista ou caudilhista, mas de um regime autoritário no que, pela via do "golpe de Estado" e em forma institucional, as Forças Armadas passam a ocupar o aparelho estatal e exercem de modo direto o governo nacional, o que, com certeza, presta conta de uma extrema politização e autonomização das Forças Armadas no contexto de uma também profunda militarização das relações político-militares.	Todos países da América do Sul durante regimes militares
<i>Regime democrático</i>		
<i>Controle civil-democrático</i>	Esta modalidade de relações cívico-militares se caracteriza pela existência de uma situação de controle civil sobre as Forças Armadas estruturado em torno de duas condições interdependentes, mas analiticamente distinguíveis: a) do lado civil-governamental, o exercício efetivo do mando ou governo político-institucional sobre as Forças Armadas e b) do lado militar, a subordinação efetiva às autoridades governamentais. Dito de outro modo, enquanto fenômenos mutuamente referidos e articulados, não existe obediência sem o exercício do poder e viceversa. O controle civil sobre as Forças Armadas desenvolve-se exclusivamente no quadro de um regime político de caráter democrático no qual (i) o governo -executivo e legislativo- é exercido por aqueles dirigentes políticos e setores partidários eleitos popularmente põe meio do sufrágio universal e no que (ii) a subordinação das Forças Armadas aos poderes públicos é efetiva e se articula dentro dos parâmetros institucionais fixados constitucionalmente.	Argentina, Chile e Uruguai
<i>Dualismo político militar</i>	Articulado no contexto de um regime formalmente democrático, caracteriza-se por uma situação de ausência de controle civil sobre as Forças Armadas, já seja pela falta de exercício efetivo da condução político-institucional sobre as instituições castrenses por parte dos governantes civis e/ou pela existência de Forças Armadas politicamente autônomas com relação ao poder governamental e à sociedade política e civil. Isto é, supõe uma modalidade intermédia localizada entre uma situação típica de controle civil e outra de domínio militar. Toda situação de dualismo cívico-militar deriva de fatores inscritos no âmbito civil ou no militar respetivamente, ou da combinação de ambos. Isto dá lugar a duas sub-modalidades típicas de dualismo militar: a que supõe e articula-se ao redor da intervenção política autonômica dos militares e a que encontra sua origem e se estrutura em torno dos defeitos e as insuficiências da dirigência política civil no exercício da condução político-institucional sobre as Forças Armadas.	<i>Intervenção tutelar:</i> Equador <i>Ação civil deficiente:</i> Brasil, Paraguai e países do arco de instabilidade

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Sain (1999) e Hunter (2001).

O período de redemocratização nos países sul-americanos, em concomitância com o fim da guerra fria proporcionou a construção de um novo modelo de relações político-militares, que desde então tem buscado se institucionalizar por meio do controle civil sobre os militares, a fim de superar as fraturas do passado, muito embora persista a lógica inercial do período anterior com um grau de autonomia relativa das forças armadas, variando de país a país.

Baseando-se em Perez e Lima (2008), é possível apreender que a característica conectiva que proporcionou um processo contínuo de transição sem a criação de desajustes na estabilidade da governança dos países sul-americanos pode ser identificada por um contexto de inflexão estrutural na política internacional, devido ao degelo e fim da Guerra Fria, e por um contexto de inflexão estrutural nas políticas nacionais, devido ao adensamento do controle civil em detrimento de um voluntarismo das forças armadas.

No plano das relações internacionais, a região sul-americana como um todo passou por um processo de redução da autonomia operacional e política das forças armadas haja vista que em um contexto internacional multipolar menos securitizado, os militares perderam a justificativa geopolítica e ideológica para a manutenção conflitivo de um poder duro na região ou para atuação no cenário político de cada país diante do novo *status quo* neoliberal que se consolida por meio de um Estado

mínimo, presença de fóruns e organismos multilaterais, e projetos cooperativos e de integração regional.

No plano interno dos países sul-americanos, a evolução do adensamento do controle civil contou com o voluntarismo e anuência dos próprios militares, mediante o seu recolhimento político voltado estritamente às questões profissionais, como salários, orçamentos, preparo e emprego, o que tornou as forças armadas mais preocupadas com a manutenção de sua capacidade operativa e a manutenção de *status quo vis-à-vis* à capacidade de influenciar politicamente no cenário nacional.

Por mais que exista uma inércia tendencial de continuidades do modelo de relações civil-militares do período anterior, que não corresponde com um sistema democrático plenamente consolidado, o processo de ajustamento nas relações político-militares no momento atual tem produzido efeitos de transbordamento positivo nas relações entre os militares e a sociedade civil, motivo pelo qual nas pesquisas de opinião, as forças armadas dos diferentes países sul-americanos serem apontadas como instituições líderes nos rankings de grau de confiança nacional.

Teoria viral das relações político-militares na América do Sul

O problema do contexto atual das relações político-militares é que têm transbordado nos países da América do Sul duas configurações distintas de segurança nacional, que podem ser compreendidas a partir de uma *teoria viral das relações político-militares*.

De um lado, estão presentes aqueles países, como Chile, Argentina, Uruguai e Brasil, onde o *período da transição democrática* produziu uma série de anti-corpos em relação à autoridade política, levando a uma estabilidade político-civil e a um contexto de *profissionalização objetiva*⁴ das forças armadas em detrimento de uma liderança democrática por meio da institucionalização de uma burocracia civil.

Hoje o resultado dos processos anteriores demonstra que houve um fortalecimento das relações civil-político-militares que dão um grau de legitimidade ao controle civil sobre os militares, que por um lado, corrobora para um elevado custo de reversão deste *framework* normativo, e por outro lado, difunde vetores internos e externos de maior seguridade.

De outro lado, estão presentes aqueles países, como Venezuela e Bolívia, pertencentes ao arco de instabilidade sul-americano, onde o *período da transição democrática* não terminou, mas antes regrediu a um estado de deterioração das relações civil-militares, tal como em uma pneumonia, onde a polarização das relações político-civis leva a uma crescente *profissionalização subjetiva*⁵ das forças armadas sob mando político do presidente, servindo assim como um instrumento a mais de cooptação e politização na sociedade.

Neste contexto, o resultado líquido é a produção de uma situação de insegurança, principalmente no caso dos países envolvidos no movimento socialista-bolivariano, como Venezuela e Bolívia, onde não existe uma clara diferenciação entre as funções militares e policiais, o que tem levado uma crescente desprofissionalização das forças armadas que é correspondente à crescente politização por que passam devido aos estímulos do poder executivo nacional.

No meio a ambos os modelos de virulência positiva e negativa, encontram-se outros países, como Equador, Colômbia e Peru, que se encontram contextualizados em maior e menor pela influência de um dos polos, embora com um grau menor de estabilidade das *relações político-militares*, o que acaba por refletir em nos próprios padrões de insegurança.

A construção de distintos padrões de relações político-militares na América do Sul pode ser apreendida na história recente por meio de duas perspectivas teóricas distintas, identificadas pelas concepções de *fusionismo* e *autonomismo* que refletiram estruturas orgânicas frente à difusão de diferentes ideologias políticas.

De um lado, observa-se uma *teoria fusionista*, na qual as relações político-militares são determinadas pela liderança política dos militares frente aos civis por meio da construção de um padrão de governabilidade caracterizado por um autoritarismo-burocrático durante o regime militar.

Neste contexto, os regimes militares do Brasil e da Argentina, e de maneira mais discutível, do Chile e do Uruguai montaram uma estrutura de governabilidade assentada em um padrão de

⁴ O termo profissionalização objetiva toma como referência uma releitura do conceito de *controle subjetivo das forças armadas*, proposto por Huntington (1957), já que o *controle objetivo* nas relações político-militares seria aquele que leva a uma profissionalização militar baseada em um rígido controle dos militares em relação aos civis, baseando-se em *valores e normas*. Observa-se neste tipo ideal de controle objetivo que existe uma clara definição e separação de papéis, de maneira que aos civis cabe o exercício político da defesa e aos *militares* cabem apenas a estreita execução das ordens.

⁵ O conceito de profissionalização subjetiva é baseado no trabalho de Huntington (1957), que discute o *controle subjetivo das forças armadas*, como um primeiro caminho mais fácil para os civis controlarem os militares por meio de uma maximização relativa dos poderes de algum grupo civil específico segundo um padrão no qual os militares não estão separados da sociedade, mas antes fazem parte do processo de politização segundo as *ideologias dominantes*.

autoritarismo burocrático que se caracterizou por uma eficiente combinação funcional entre a autoridade militar e a burocracia civil, porém sobre uma base de controle subjetivo própria de um pretorianismo militar (Huntington, 1994).

De outro lado, observa-se a divisão de uma *teoria autonomista* baseada em um marco normativo de controle objetivo dos civis por meio da profissionalização e despolitização dos militares durante o período democrático, segundo uma divisão racional do trabalho, onde as esferas políticas e esferas militares são autônomas e hierarquizadas nesta ordem.

Baseados nesta concepção autonomista, os países sul-americanos consolidaram um padrão de passagem de soldados pretorianos para militares profissionais, embora uma correspondente evolução não tenha se consolidado na formação de uma massa civil de burocratas profissionalizados na área de defesa, motivo pelo qual o controle civil ser relativo, com espaços de autonomia militar e co-responsabilidades entre civis e militares para manutenção da máquina pública de defesa.

Porém, hoje, quando se analisa a contemporânea politização das forças armadas, observa-se uma dupla interpretação sobre o fenômeno que é geograficamente identificada no complexo regional de segurança da América do Sul por meio de distintas tendências nos arcos de estabilidade do Cone Sul e instabilidade da região andina e amazônica.

No arco de estabilidade do Cone Sul existe a concepção de não politização das forças armadas que foi se cristalizando ao longo do tempo desde o fim dos regimes militares baseando-se na noção de que a neutralidade política dos militares evitaria intervenções militares que pudessem comprometer o regime democrático.

No arco de instabilidade andino e amazônico, a politização das forças armadas tornou-se um fenômeno comum em alguns países, quando baseado na posição da *centralização presidencial* ou do *poder arbitral* das forças armadas, pois a incorporação de princípios ideológicos e políticos nas forças armadas seria justificada como uma forma de neutralizar as tendências antidemocráticas latentes na sociedade, tornando as tropas mais sensíveis aos problemas nacionais.

O momento atual desde a terceira onda de redemocratização na América do Sul é permeado por um processo de *politização dos militares*, principalmente por países pertencentes ao movimento socialista-bolivariano, no qual os debates político-civis são trazidos para dentro do seio das forças armadas pelos atores políticos, o que se contrapõe profundamente ao processo de *militarização da política* que aconteceu durante o período de regimes militares.

Relações político-militares, divisão de poderes e democracia na América do Sul

Um dos grandes problemas da estabilidade das relações político-militares na América do Sul encontra-se justamente a identificação de que os princípios democráticos não são plenamente consolidados, pois a *liderança democrática* embasada no caráter civil e constitucional é debilitada em articulação e execução, acabando por não se expressar plenamente devido ao *gap* relacional entre as forças armadas e as autoridades políticas dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

Registra-se que não existe um envolvimento dos partidos políticos nas temáticas de defesa nacional uma vez que são baixos os recursos governamentais alocados para as forças armadas e baixíssima a visibilidade política para arrecadação de votos para os políticos envolvidos na área, o que acarreta em um déficit institucional no *policymaking* em segurança e defesa por parte dos *poderes executivo e legislativo*.

No caso do *poder executivo*, o controle civil sobre os militares tem sido relacionalmente construído nos países sul-americanos por diferentes modelos, que se caracterizam tanto pela existência de canais de institucionalização personalista de liderança presidencial quanto por estratégias de criação de burocracias específicas e ministérios de defesa.

As pontes de diálogo entre civis e militares passou por distintas situações de convergência, conflito ou adesão entre líderes políticos e militares ou entre burocracias civis e militares, o que criou diferentes graus de autonomia das forças armadas em cada país sul-americano e distintos formatos de relacionamento político-militar, que de maneira geral produziram resultaram em padrões estáveis.

De um lado, o esforço de criação de ministérios de defesa ou de produção de documentos de defesa na região revelou tanto as contribuições no diálogo entre civis e militares para a consolidação dos regimes democráticos quanto as limitações existentes para o avanço institucional já que a falta de uma massa crítica civil, com recursos humanos qualificados e profissionais, cristaliza uma estrutura de dependência em relação aos militares para o funcionamento da máquina burocrática da política de defesa (Gaitán, 2010).

De outro lado, a figura presidencial foi decisiva para formar um espectro de padrões de relacionamento político-militar nos países sul-americanos, que é caracterizado tanto pela *liderança democrática* dos países do arco de estabilidade, na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, quanto pela

centralização presidencial ou pelo *poder arbitral* das forças armadas nos demais países sul-americanos pertencentes ao arco de instabilidade.

Tabela 1 – Ministérios de Defesa na América do Sul

País	Data de criação	Ministros de defesa		Alocação orçamentária		Destinação percentual dos gastos			Grau de profissionalização institucional dos ministérios	Ano de lançamento de documentos da área de defesa (livros brancos, políticas de defesa nacional, etc)
		Civis	Militares	US\$bi	% / PIB	Salários e pensões	Investimentos	Outros		
Argentina	1958	33	04	3,1	0,9	75,4	3,1	21,5	+++	1999, 2001, 2009, 2010
Bolívia	1933	37	39	0,3	1,8	62,2	5,8	32,0	-	2004, 2010
Brasil	1999	05	-	33,0	1,7	71,6	14,0	14,4	++	1995, 2005, 2008
Chile	1932	31	18	4,8	2,4	58,4	24,0	17,6	+++	1997, 2002, 2010
Colômbia	1965	13	12	6,1	2,3	48,8	14,0	37,2	+	2003, 2007
Equador	1935	20	33	2,1	3,5	73,2	15,3	11,5	±	2002, 2006, 2008
Paraguai	1943	05	18	0,2	1,3	81,8	7,1	11,1	-	1999
Perú	1987	06	11	2,0	1,4	48,4	15,1	36,5	±	2005
Uruguai	1935	22	15	0,4	0,9	73,7	5,4	20,9	++	1999
Venezuela	1946	01	39	2,5	0,8	82,5	1,6	15,9	+	-

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Resdal (2010).

Na maior parte dos países do Cone Sul tem existido um padrão de *liderança democrática*, que conformou burocracias civis e delegou funções entre civis e militares para o exercício da política defesa. No arco de instabilidade há tanto um padrão de *centralização presidencial* - com alto grau de politização das forças armadas, como nos casos de Perú, com o presidente Fujimori, ou de Venezuela, com o presidente Hugo Chavez, quanto um *poder arbitral* das forças armadas sobre as instituições democráticas, como no caso Equador nos anos 1990, com insubordinações durante o governo do presidente Jamil Mahuad.

No caso do *poder legislativo*, a falta de um *staff* específico e permanente para abordar os temas de defesa nacional na América do Sul demonstra que parte da falta de avanço nas relações civil-militares acontece pelo descaso, falta de ações e omissões do poder legislativo frente aos temas relacionados às forças armadas, haja vista que apenas quatro países sul-americanos - Argentina, Brasil, Bolívia e Perú - possuem comissões parlamentares de defesa (Aravena, 2008).

Apesar de ser um importante ator para institucionalizar canais de liderança democrática e construção constitucional no exercício do controle civil sobre os militares, os parlamentos sul-americanos demonstram um baixíssimo grau de envolvimento com o setor de defesa uma vez que os partidos políticos não se interessam pela área devido à pequena visibilidade eleitoral oriunda de preconceitos da época dos regimes militares, o que restringe a atuação legislativa à aprovação orçamentária para as políticas de defesa.

No caso do *poder judiciário*, observa-se uma ausente participação judiciária nos assuntos defesa nos países pertencentes ao arco de estabilidade sul-americano, derivada de um sistema normativo e legal que diferencia claramente as funções militares das policiais, em contraposição aos países do arco de instabilidade, que têm promovido um *populismo judicial* por meio de marcos legais que permitem a participação das forças armadas em temas policiais de segurança pública.

Em razão do incremento de novas ameaças com impacto na segurança pública -, de caráter interno - e com impacto fronteiriço na criação de vulnerabilidades externas - , - de caráter transnacional - tem ocorrido uma sistêmica legitimação judicial na América do Sul de uma preocupante onda de operações conjuntas de intervenção policial-militar, sendo normalmente conduzidas por autoridades militares no arco de instabilidade, e por autoridades civis no caso brasileiro, já que Argentina Chile e Uruguai se encontram á quem da tendência.

De maneira geral, as forças armadas sul-americanos não mais representam uma ameaça à estabilidade política ou propriamente uma ameaça ao regime democrático já que houve um aprendizado com os erros dos regimes militares do período da Guerra Fria, de maneira que desde os anos 1990 não aconteceram golpes em nenhum país sul-americano, ainda que a ingovernabilidade política tenha se evidenciado no arco de instabilidade.

Os novos desafios nas relações político-militares encontram-se na superposição de funções entre as forças armadas e outros *stakeholders civis* justamente em um contexto de condução da política de defesa, que ainda é permeado por uma débil estrutura burocrática civil, a qual se revela ainda pequena e extremamente dependente dos militares para fazer a máquina administrativa funcionar.

O controle civil sobre os militares na América do Sul tem muitas vezes conduzido a uma visão maximalista para a ação das forças armadas que as coloca em atividades latentes de segurança ampliada de âmbito interno, não as restringindo às tradicionais políticas de defesa de caráter manifesto no âmbito externo, motivo que tem levado a um *overlapping* na execução de funções civis por militares.

No Cone Sul, a presença de ministérios de defesa com um relativo grau de profissionalização civil conduziu as forças armadas a uma orientação restrita a tarefas de defesa na Argentina, Chile e Uruguai, países que delimitam claramente as funções policiais e militares, embora o Brasil tenha sistematicamente utilizado as forças armadas com finalidades de segurança ampliada para *statebuilding* na Amazônia Legal ou em operações conjuntas com a polícia contra o crime organizado em algumas fronteiras ou mesmo em cidades como no Rio de Janeiro em 2010.

No arco Andino e Amazônico, existe uma clara superposição de funções entre os militares e outros *stakeholders*, principalmente as forças policiais no âmbito da seguridade pública e da seguridade cidadã, uma vez que existe uma crescente participação das forças armadas na luta contra o narcotráfico e em tarefas repressivas contra grupos insurgentes, como na Colômbia, Peru e Equador, ou ainda na participação em tarefas de desenvolvimento nacional, como no caso da Venezuela e Bolívia.

O problema criado pelo emprego das forças armadas em atividades não restritas à defesa nacional, frente a ameaças externas, mostra que ao mesmo tempo em que os militares adquirem um relativo grau de autonomia institucional nos países sul-americanos por contarem com novos canais para captação orçamentária, existe uma superposição de funções que dificulta a construção de organismos civis competentes e que ao fim chegam a influenciar a desprofissionalização militar devido ao excesso de funções.

Últimas considerações à guisa de conclusão

O fim do poder arbitral das forças armadas na América do Sul tem sido substituído por um regime democrático sem a consolidação plena de responsabilidades compartilhadas entre civil e militares ou o estabelecimento de controles democráticos já que os poucos avanços nas políticas de defesa ficaram a cargo de tímidas iniciativas de liderança presidencial ou da estruturação de ministérios de defesa.

O controle civil dos militares nos primeiros anos da redemocratização na maioria dos países sul-americanos foi sendo sedimentado muito mais em função dos vetores horizontais de institucionalização política dos regimes democráticos a propriamente uma verticalização de mando, já que não surgiu uma burocracia civil adequada em tamanho ou profissionalização com efetiva liderança para o tratamento dos assuntos militares.

Segundo Bland (1999), existem quatro problemas cardinais que toda teoria sobre controle político-militar tem que enfrentar e que podem ser aplicados como exemplos ao caso específico dos países sul-americanos, justamente por serem marcos estruturais que são latentes tanto em democracias novas quanto democracias consolidadas, que se definem respectivamente pelos seguintes assuntos:

a) *Problema do pretorianismo*, que corresponde a necessidade de se diminuir a noção de controle civil-subjetivo, ou propriamente diminuir o grau de politização das forças armadas em novas democracias, ou eventualmente administrar esta problemática nas democracias consolidadas.

O caso dos países sul-americanos de difusão do movimento intitulado como socialista-bolivariano (Venezuela, Equador e Bolívia) demonstra que existe um preocupante quadro de politização das forças armadas, no qual a liderança política presidencial difunde um controle subjetivo das tropas por meio da incorporação de sua ideologia.

b) *Problema da disciplina do corpo armado*, que se relaciona à estratégia normativa para equalização de uma força armada maximizada em suas funções de garantia dos interesses nacionais de maneira a minimizar os riscos de diminuição das liberdades democráticas.

O *poder arbitral* das forças armadas sobre as instituições democráticas no Equador nos anos 1990, com insubordinações no governo do presidente Jamil Mahuad caracteriza-se como exemplo de absorção subjetiva de interesses de alguns setores sociais no corpo armado, o que refletiu em um padrão de indisciplina à liderança democrática.

c) *Problema dual de controle*, que se refere a uma situação muitas vezes negligenciada do ponto de vista das relações político-militares que é o simultâneo controle militar pela burocracia civil *vis-à-vis* ao próprio controle governamental no uso da força.

No caso da Venezuela observa-se esta problemática devido ao controle subjetivo que o executivo tem das forças armadas e do controle do legislativo pelo partido da situação governamental,

o que acaba por pulverizar a eventual formação de *checks* e *balances* que regem a lógica da estabilidade do regime democrático.

d) *Problema de expertise civil*, que diz respeito à falta de conhecimento da burocracia civil permanente e não permanente dos ministérios de defesa em relação ao seu núcleo duro funcional, o que acaba por gerar uma dependência de assessores militares.

Trata-se de um contencioso pandêmico à maioria dos países da região no período da redemocratização, motivo pelo qual no Brasil será inaugurada uma oficina da Escola Superior de Guerra em Brasília, com o objetivo de ser um instituto específico para a formação da *burocracia civil* do ministério de defesa, tal como já acontece na Argentina.

Observa-se, portanto, que a falta de liderança política e de capacitação dos civis nos ministérios de defesa têm sido identificados como os principais problemas no desenvolvimento de um horizonte não estratégico para as forças armadas, porém existe outra problemática que vai além das disfuncionalidades do poder executivo que corresponde justamente à ausência de atuação das outras contrapartidas horizontais do judiciário, e parcialmente do poder legislativo, que não tem uma agenda propositiva, restringindo sua ação na votação de orçamento e em alguns poucos casos com a presença de controladorias de regulação.

Por mais que as relações civil-político-militares não tenham se consolidado plenamente estáveis, principalmente devido aos tensionamentos e polarização das campos de poder produzidos por políticos e civis, os custos para o retorno a um contexto de pretorianismo militar tornou-se tão alto para as forças militares na maioria dos países sul-americanos, que elas se encontram à quem da política, embora mantendo um relativo grau de autonomia e profissionalização, fato que demonstra que os rumos dos avanços devem ser dirigidos tanto para haver maior diálogo e inclusão desenvolvimentista nas relações civil-políticas, quanto para ampliar as co-responsabilidades entre civis e militares nos ministérios de defesa, segundo um nível que otimize o controle civil.

Referências bibliográficas

- ARAVENA, F. R. "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". **Revista Nueva Sociedad**, n. 213, enero-febrero, 2008.
- ARAVENA, F. R. "¿Hacia un 'nuevo modelo Occidental' de relación civil-militar? **Fasoc**, año 17, n. 4, 2002.
- BLAND, D. L. "A Unified Theory Of Civil-Military Relations". **Armed Forces & Society**, vol. 26, n.1, 1999.
- BLAND, D. L. "Patterns in Liberal Democratic Civil-Military Relations". **Armed Forces & Society**, vol. 27, n. 4, 2001.
- COVARRUBIAS, J. G. "La profesión militar ayer y mañana". **RESDAL – Red de Seguridad y Defensa de América Latina**, Marzo, 2005. Disponível em <www.resdal.org>. Acesso em 15/10/2010.
- GAITAN, G A. P. "Las Relaciones Político-Militares en Democracia: Los Ministerios de Defensa". **Security and Defense Studies Review**, vol. 10, Spring-Summer, 2010.
- HUNTER, W. "Assenssing civil-military dynamics in Brazil. In: PION-BERLIN, D. **Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives**. Chapel Hills: University of North Carolina Press, 2001.
- HUNTINGTON, S. P. **La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX**. Barcelona: Paidós Ibérica, 1994.
- HUNTINGTON, S. P. **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**. Cambridge: Harvard University Press, 1957.
- PEREZ, A. P. S.; LIMA, R. N. O. "A atuação política das Forças Armadas brasileiras no contexto da nova ordem internacional pós-Guerra Fria e no âmbito da condução da política nacional pós-1985". **Portal do Centro de Estudos Estratégicos**, 2008. Disponível em <www.eceme.ensino.eb.br/portalcee>. Acesso em 20/11/2010.
- RESDAL – Red de Seguridad y Defensa de América Latina. **Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina**. Buenos Aires: Resdal, 2010.
- SAIN, M. F. **Alfonsín, Menem e as relações cívico - militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina Democrática (1983-1995)**. Tese de doutorado. Campinas: UNICAMP, 1999.