

# **A FACE DEMOCRÁTICA: A FALÊNCIA DA ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO E AS REFORMAS NA ÁREA DE SEGURANÇA<sup>1</sup>**

Johanna Mendelson FORMAN<sup>2</sup>

- **RESUMO:** Neste artigo, discute-se como a reforma do setor de defesa é essencial para completar os processos de transição de regimes políticos dominados por militares para regimes democráticos. Além disso, defende que a reforma desse setor é condição para estabelecer a boa governabilidade, garantindo as bases para o desenvolvimento não apenas político, mas principalmente econômico e social de países que enfrentaram a violência de conflitos e/ou regimes políticos de força.
- **PALAVRAS CHAVE:** Defesa; democracia; desenvolvimento; militares; segurança.

## **Antecedentes**

Não é segredo que há 25 anos, desde o início das transições democráticas, a região latino-americana enfrenta um dos seus desafios mais críticos. O fim dos governos militares, da América Central à Patagônia, foi aclamado como o sucesso singular das forças democráticas e do livre mercado, junto com as novas políticas de abertura que criaram espaço para novos atores e novas oportunidades no hemisfério.

---

1 Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no XXIII Encontro da Latin American Studies Association (Lasa), Washington, setembro 2001. Este texto foi traduzido do inglês por Claudia Heller.

2 Consultora sênior no Comitê para Planejamento de Políticas da Usaid, Washington-DC.

O declínio dos regimes militares, seja por meio de acordos de paz como no caso de dois países da América Central, seja por transições negociadas em lugares como Uruguai, Argentina, Paraguai, Brasil, Chile, Equador e Peru, estabeleceu as condições para o surgimento de políticas eleitorais que se tornaram símbolos de mudança democrática bem-sucedida. Muitas vezes, no entanto, as eleições do final da década de 1980 e nos anos 90 foram meros passos iniciais num longo processo de desenvolvimento democrático que ainda não terminou. A reforma militar, uma das mais importantes tarefas de qualquer transição para a democracia, permaneceu como uma das áreas menos atraentes para apoiar-se quando se trata de investimento internacional em desenvolvimento em busca da democracia. De fato, as instituições militares de muitos Estados em transição permaneceram intocadas pelas reformas de regime assumidas pelos novos governos civis que substituíram os militares.

O resultado disso foi uma transição semidemocrática, uma situação que combinou um desejo de um governo mais aberto e livre com a permanência de uma contínua e sutil repressão, precisamente pelo fato de os programas de apoio à boa governabilidade desprezarem a mais básica das necessidades: a reforma do setor de defesa. Reformas dessa natureza permitiriam que o governo civil controlasse as atividades dos cidadãos de uma maneira transparente e aberta. Em países como Guatemala, Peru, Equador, Colômbia e Paraguai, as mudanças dos regimes autoritários, embora evidenciadas pelo retorno à Presidência de civis, não trouxeram mudanças concomitantes nas estruturas de poder das Forças Armadas. Apenas recentemente é que, à luz do novo interesse na prevenção de conflitos e no apaziguamento de ameaças, foram concebidos programas nos quais o setor de defesa e a segurança do cidadão são considerados de uma forma mais holística. As mudanças necessárias para assegurar o controle civil – do papel das Forças Armadas na segurança interna à profissionalização da polícia – levarão muitas décadas para serem completadas. Que os líderes e doadores reformistas estejam agora considerando a importância do setor de defesa como componente básico da boa governabilidade gera, entretanto, a esperança de que em algum momento se alcançará a democracia em sua plenitude.

Este trabalho trata da reforma do setor de defesa como precondição para a mudança democrática. Assume como pressuposto básico que o desenvolvimento democrático por si só promove a segurança regional e até mesmo global, uma vez que se aceite amplamente que os Estados democráticos têm menor probabilidade de entrar em conflito violento. Também questiona o progresso realmente alcançado no que se refere à

sustentabilidade de governos democráticos na ausência de reformas reais nos setores de defesa de tantas nações do hemisfério. Revê os conceitos básicos da reforma do setor de defesa, tais como atualmente concebidos pela comunidade de doadores e, em particular, avalia a desaceleração do papel do governo norte-americano nessa área. Também examina a imparcialidade relativa das várias agências governamentais norte-americanas que se comprometeram com o que parece ser uma abordagem de "tiro e queda" (*shot-gun approach*) do desenvolvimento na área da construção democrática neste hemisfério. Finalmente, o trabalho demonstra que o nexos entre segurança e desenvolvimento é central para a capacidade de um Estado garantir os interesses de seus cidadãos, evitando o conflito violento, apoiando os direitos humanos e promovendo a redução da pobreza, objetivos básicos necessários para que a América Latina deixe de ser uma região de ampla desigualdade e passe a ser uma região de amplo desenvolvimento.

## **Democracia e segurança**

Em 1992, logo depois que as Nações Unidas avalizaram os acordos de paz firmados em El Salvador, uma conferência sobre a segurança regional na Organização dos Estados Americanos (OEA) chamou a atenção para a relação entre governabilidade democrática e uma ampla interpretação de segurança. Como notou Francisco Villagran Leon (1992, p.19), o embaixador da Guatemala junto à OEA:

segurança e democracia não podem ser definidas com precisão nos termos militares tradicionais, mas, em vez disso, requerem uma compreensão dos valores e princípios da governabilidade democrática e de seu contexto social. Nesse sentido, a influência dos militares no desenvolvimento político dos países da região tornou-se uma preocupação legítima de segurança para os governos democraticamente eleitos.

Nessa declaração presciente, o embaixador estabeleceu o marco daquilo que se tornaria e ainda é um dos problemas mais aflitivos do fortalecimento democrático da região: a presença das Forças Armadas em papéis que seriam muito mais apropriados às organizações ou agências civis em vários países permanece como um problema central no controle democrático.

Em parte, o domínio militar em muitas áreas rurais da América Latina é tanto um reflexo da fraqueza da capacidade do Estado de oferecer serviços e programas quanto do contínuo desejo dos militares de desempenhar um papel no desenvolvimento da nação. No caso do Equador, por exemplo, as Forças Armadas continuaram a servir em muitas das áreas montanhosas do interior, especialmente às comunidades indígenas, onde os recrutas servem lado a lado com os líderes comunitários assumindo tarefas como manutenção das rodovias, desenvolvimento da infra-estrutura, e mesmo educação infantil e assistência à saúde. Mas esses papéis, ainda que considerados benignos no curto prazo, não levam à capacitação civil, não contribuem para o desenvolvimento do governo local nem prevêm o controle descentralizado da governabilidade – todas essas são características básicas de países democráticos.

Outra demonstração do domínio do setor de defesa no setor público é o índice de confiança persistentemente alto que os militares recebem a cada pesquisa, país a país. Em comparação com o Judiciário ou com a liderança política, por exemplo, as Forças Armadas em geral se sobressaem, junto com a Igreja, como instituições confiáveis na mente do cidadão da região.<sup>3</sup> Tais percepções dificultam a transição que consiste em remover os militares da vida civil, em razão da ausência de outras instituições que, quando existem, inspiram menos apoio ou confiança, para não falar de recursos, entre os cidadãos.

Poder-se-ia argumentar que na América Latina a preocupação com segurança tem sido tradicionalmente a que afeta a segurança interna, assim como a defesa externa, e que as Forças Armadas da região se comprometeram historicamente com as duas funções. Foi a guerra fria que enfatizou um papel mais visível para os militares da região, sob o disfarce de uma doutrina de segurança nacional imposta pelos Estados Unidos que, na verdade, lançou as bases do uso de militares em situações domésticas para desenraizar as ideologias estrangeiras adotadas por cidadãos que eram considerados ameaças à estabilidade e ao bem-estar da região. Mesmo na ausência da ameaça da segurança externa, a América Latina ainda está infestada por grandes perigos à estabilidade, baseados na persistência de problemas transnacionais, do terrorismo ao

---

3 Conforme a pesquisa "Latinobarometro", divulgada no *The Economist* (2001, p.38). Nessa pesquisa, a pergunta principal era: "Qual é o seu grau de confiança nas seguintes instituições?". As Forças Armadas vinham em terceiro lugar depois da Igreja Católica e da televisão. Não surpreende que os partidos políticos ficassem em último lugar. A pesquisa foi feita em El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá.

narcotráfico, da crescente criminalidade nas áreas rurais à mais duradoura guerra de guerrilha da história do hemisfério na Colômbia. Além disso, cidadãos comuns, quando questionados sobre as condições atuais, citam o aumento da criminalidade e do vício em drogas como ameaças ao seu bem-estar e à sua segurança (*THE ECONOMIST*, 2001, p.37).

As implicações dessas pesquisas são importantes, pois o enfraquecimento da situação econômica na região e o temor crescente do crime e das atividades ilegais criaram uma mudança de expectativas em alguns países da América Latina que pode apoiar uma abordagem mais autoritária de governo, se comparada com um processo democrático mais aberto. Certamente, a tolerância ao governo repressivo de Fujimori se deveu à capacidade do Estado de usar suas Forças Armadas para combater a atividade criminosa, criando, dessa forma, um quadro de apoios sociais, fazendo que os cidadãos aceitassem um ambiente político mais restritivo em substituição a uma abertura maior, porém mais insegura do ponto de vista individual. Foi apenas quando as condições econômicas afloraram que a tolerância à repressão diminuiu, levando a uma série de eventos que resultaram na fuga do presidente do Peru para o Japão, em vez de enfrentar as conseqüências do opróbrio político.

## **O que é setor de defesa e o que é que designamos de “reforma do setor de defesa”?**

Se o papel da segurança é uma função central do Estado, então o setor de defesa é qualquer instituição do governo que tenha responsabilidade direta pelo controle estatal da violência, seja a defesa externa, seja a segurança interna. Essa definição é bem mais ampla do que a noção tradicional das relações entre civis e militares como valor nuclear de governo democrático, que adota o conceito de controle civil sobre as Forças Armadas. No entanto, é justamente esta noção mais limitada de relações entre civis e militares que evitou uma articulação mais visionária de como o controle estatal da violência afeta direta e indiretamente a qualidade do governo, ou tem impacto sobre a habilidade do país de mudar da pobreza para um Estado econômico desenvolvido.

Sem uma noção mais ampla do setor de defesa, o investimento em desenvolvimento pode limitar-se a um objetivo aquém da possibilidade de construção do Estado: assegurar que o exército de uma nação esteja

sob o total controle das autoridades civis, devidamente eleitas por cidadãos e responsáveis pela proteção do território nacional.<sup>4</sup>

A reforma do setor de defesa diz respeito à avaliação e à compreensão da segurança pública e do Estado como núcleo da capacidade de uma nação de se desenvolver econômica, política e socialmente. É um conceito que assumiu significado novo no pós-guerra fria à luz do crescimento do número de conflitos internos no mundo, em que as guerras civis entre as Forças Armadas nacionais e as forças irregulares desafiaram o conceito de que é apenas por meio das eleições e das tentativas de reformar as instituições de governo que se progredirá em direção a uma independência econômica maior e ao desenvolvimento social.

Nenhuma estratégia de desenvolvimento nos Estados mais pobres pode desprezar a maneira pela qual o setor de defesa pode promover ou inibir o potencial de crescimento. No entanto, até o final da guerra fria, a maioria das agências de desenvolvimento se eximiu de qualquer idéia ou intervenção prática de reforma do controle do setor de defesa estatal, uma vez que isso estava fora do alcance dos executores do desenvolvimento, mas também foi algo deixado para outros mais familiarizados com o modo de funcionamento das instituições armadas. Entretanto, negligenciar as Forças Armadas, a polícia ou outros serviços de igual natureza na promoção da boa governabilidade foi temerário. De fato, ao iniciarmos o novo século, é necessário reconhecer que foi precisamente o fracasso das reformas do setor de defesa que tornou o trabalho da assistência estrangeira e da reconstrução após os conflitos tão mais difícil de ser executado.

Na Europa, especificamente no Reino Unido, tem havido uma conscientização crescente da importância da reforma do setor de defesa como pré-condição para o investimento em desenvolvimento. Nos últimos anos, principalmente sob a liderança de Clair Short, o ministro do Desenvolvimento do Reino Unido, a redução da pobreza como a missão central da promoção do desenvolvimento tem sido intimamente relacionada à reforma do setor de defesa. Também tem havido apoio, pelo Reino

---

4 De acordo com a definição do *policy paper* do Reino Unido, o setor de defesa é composto por aqueles que são responsáveis ou deveriam ser, pela proteção do Estado e das comunidades dentro do Estado. Pode incluir os militares, os paramilitares, os serviços de inteligência, assim como as estruturas civis responsáveis pela supervisão e controle das forças de segurança. A polícia que se encarrega do cumprimento da lei comum não está incluída na definição de segurança vigente no Reino Unido, pois eles consideram o policiamento e a administração da justiça como tarefa de sua boa iniciativa de governo. A definição dada pela União Européia, no entanto, inclui a polícia e os programas de regulamentação da lei. DFID, Policy Paper, p.2.

Unido na Comunidade Européia, para expandir o conceito de reforma do setor de defesa de modo a incorporar todas “aquelas organizações que têm autoridade para usar, ou a ordem de usar a força, ou ameaçar com o uso da força, para proteger o Estado e seus cidadãos, assim como as estruturas civis que são responsáveis por sua administração e supervisão” (CHALMERS, 2000). Tal definição inclui, portanto, todas as forças militares ou paramilitares, assim como as estruturas civis que dão suporte à defesa, tais como os Ministérios da Defesa – que são responsáveis pelo controle dos meios –; os serviços de inteligência; as forças policiais nacionais e locais, junto com a guarda de fronteira e os serviços de alfândega; os sistemas judicial e penal; e as estruturas civis responsáveis pela administração e supervisão desses sistemas de defesa (Ibidem, 2000).

O doador ocidental instruído pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também assumiu a bandeira da reforma do setor de defesa como conceito central no seu trabalho de apoio ao programa de desenvolvimento. Em maio de 2001, um relatório do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC – Paper on Security Sector Reform) reafirmou a visão de que a reforma do setor de defesa é princípio básico da assistência ao desenvolvimento. Em outras palavras, para o DAC, a reforma do setor de defesa é central à ultrapassagem da pobreza dos países recém-saídos de conflitos e por isso deve ser apoiada por todos os programas de assistência ao desenvolvimento levados a cabo pelas organizações ocidentais.

Apenas nas últimas décadas, os Estados Unidos têm se engajado na reforma do setor de defesa, mas não deram a mesma denominação às suas várias atividades nas áreas da democracia e governabilidade, justiça ou diplomacia militar. Entretanto, é a natureza disjuntiva dessas atividades, a ausência de uma visão, missão ou processo coerentes, que distinguem os esforços norte-americanos dos seus parceiros europeus. Embora seja difícil encontrar um especialista norte-americano em desenvolvimento que não considere que a segurança é importante, o conceito de que a reforma do setor de defesa é parte integrante da assistência ao desenvolvimento está freqüentemente longe de ser uma prática aceita no financiamento e na formulação de estratégias sobre as vias pelas quais se pode assegurar a estabilidade e o crescimento econômico. Em vez disso, as intervenções humanitárias dos militares norte-americanos, muitas vezes sob as cores das operações das Nações Unidas, oferecem uma resposta limitada a um setor de defesa que se desviou, em vez de implementar uma estratégia bem integrada de desenvolvimento

que abarque as várias habilidades, instrumentos e capacidades das diferentes agências governamentais norte-americanas.

A Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development – Usaid), por exemplo, desenvolveu em meados dos anos 80 uma programação de contatos entre civis e militares para a região da América Latina, uma resposta para as aberturas democráticas que ocorreram em tantos países da região, como forma de reestabelecer os laços entre os atores civis e militares e de superar os problemas enfrentados durante os regimes dirigidos por militares. Porém, aspectos de governabilidade das relações entre civis e militares, como o controle democrático das Forças Armadas, foram deixados para os vários programas de assistência de defesa do Departamento de Defesa em vez de adotarem uma estratégia integrada que combinasse as habilidades dos militares com uma visão abrangente de como os programas civis e militares poderiam cooperar. Deve-se apontar também, no entanto, que a região da América Latina, estendendo-se da América Central à Patagônia, foi um lugar onde as instituições civis resistiram, apesar da forte repressão que sofreram durante os anos de regime militar. Todavia, as capacidades acumuladas – líderes políticos civis treinados, juizes e funcionários públicos concursados – permaneceram e foram resgatadas no período de transição. Tratava-se mais de restituir o espaço de liderança aos civis e de trabalhar em conjunto do que começar do nada, como freqüentemente ocorre em muitos lugares do mundo subdesenvolvido.

Em muitas partes do mundo onde o regime militar era a norma, ou onde o regime militar era disfarçado sob uma fachada de liderança civil “eleita”, os militares desempenharam um papel importante na governabilidade, ainda que, como instituição, sejam menos adequados para cumprir funções como a justiça ou tomar decisões fora de sua estreita esfera de preocupações. Assim, é altamente apropriado, ao se considerar a reforma do setor de defesa, examinar a extensão em que as Forças Armadas de um dado país efetivamente controlam os Poderes Judiciário ou Legislativo, uma vez que se mover para frente em direção ao desenvolvimento do Estado requer o fim desse tipo de controle (uma impunidade em muitos casos) e a transferência de funções para funcionários civis capacitados. Note-se que Amartya Sen, o economista indiano, vem afirmando repetidamente que o desenvolvimento sem justiça não é amplo nem duradouro. O mesmo pode ser aplicado para o conceito de desenvolvimento, excluindo-se a reforma do setor de defesa. Como se defende aqui, o desenvolvimento deve ser integrado, o que significa que precisa

incluir a segurança do cidadão, o bem-estar ou a inclusão econômica, e a justiça que é baseada no respeito aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

## **Como reformar o setor de defesa?**

Se reformar o setor de defesa é a prioridade do desenvolvimento das nações, então o que é preciso acontecer para iniciar o processo? Primeiro, precisamos concordar que o conceito de reforma do setor de defesa deve ser entendido como um processo. Segundo, precisamos entender que a reforma do setor de defesa diz respeito ao estabelecimento da boa governabilidade, da criação de instituições e sistemas capazes de promover a governabilidade econômica e política.<sup>5</sup> A mudança da maneira pela qual o Estado conduz a si mesmo e controla a violência deve levar em conta o contexto específico do Estado em questão. Por exemplo, a reforma do setor de defesa de uma democracia estabelecida, tal como a dos Estados Unidos, ocorre por meio do consenso, da deliberação e em última instância por transformações políticas de amplo espectro, apoiadas por recursos apropriados a um processo como este. Já a reforma do setor de defesa de Serra Leoa é uma tarefa bem diferente, pois requer a habilidade imediata para retirar das mãos dos atores não-estatais sua capacidade de usar a violência e o retorno a alguma forma de ordem pública que permita a emergência de um debate público sobre as necessidades de segurança. No centro da reforma do setor de defesa, tal como descrito nesses dois exemplos díspares, está a noção de relações entre civis e militares, em que o fundamento legal para o controle do uso da força é registrado em tratados constitucionais e em mandatos legislativos. Entretanto, a letra da lei é mais uma formalidade, necessária para verdadeiramente implementar as reformas, não importa em que país ou situação, mas não é o ponto culminante e final dessas reformas.

Especificamente, hoje a defesa inclui um amplo leque de temas que afetam a governabilidade. As reformas do setor devem incluir: a supervisão civil dos militares e da polícia; policiamento democrático; a separação da segurança pública e interna das Forças Armadas; a adoção de

---

<sup>5</sup> Nicole Ball (1998) entende o conceito de reforma do setor de defesa como um tema decisivo para a governabilidade e, portanto, analisa o processo de reforma pelas lentes da construção de instituições e capacidades.

programas de regulamentação legal, que tratem dos abusos dos direitos humanos de uma maneira transparente, com processo adequado e pleno acesso às cortes de justiça; o apoio às instituições civis engajadas com a segurança interna e externa (isto é, as forças de inteligência e os Ministérios do Interior); a educação tanto dos funcionários eleitos quanto da sociedade civil com relação aos seus papéis e à missão dos militares numa sociedade democrática; a conversão dos ativos militares para usos civis em tempos de paz, com o devido treinamento para a manutenção da paz, a desmobilização e reintegração de ex-combatentes, reestruturação das tropas, remoção humanitária de minas e educação para a conscientização sobre estas; controle dos gastos militares e reformas macroeconômicas do setor de defesa; implementação de políticas anticorrupção nas Forças Armadas e na polícia, que devem ser incorporadas numa programação de governabilidade ampliada; estabelecimento de esquemas de governabilidade que imponham o controle das armas leves, um dos maiores estopins de conflitos em várias regiões do mundo; e o enfrentamento do crime e da violência por meio de programas que forneçam à sociedade civil os meios de proteção pela supervisão acoplados a mecanismos judiciais que possam processar os criminosos. O programa do setor de defesa também precisa incluir uma importante capacidade preventiva, bem como um componente reativo aos programas existentes.

A agenda da reforma do setor de segurança tem sido descrita idealmente com os seguintes objetivos:

- assegurar que as organizações do setor de defesa, especialmente as forças de defesa, prestem contas tanto às autoridades civis eleitas quanto à sociedade civil e que operem de acordo com os princípios democráticos e dentro da legalidade;
- tornar amplamente disponíveis as informações sobre o orçamento e o planejamento do setor de defesa, tanto dentro do governo quanto para o público, para permitir que se alcancem níveis administráveis de gastos com segurança, isto é, institucionalizar mecanismos que promovam a transparência do setor de defesa;
- criar um ambiente em que a sociedade civil possa monitorar ativamente o setor de defesa e ser regularmente consultada sobre a política de defesa;
- alocação de recursos e outros assuntos relevantes;
- fortalecer as organizações da sociedade civil e outros atores não governamentais para cumprir os papéis de consulta e controle;

- fomentar um ambiente que promova a paz regional e sub-regional e a segurança;
- dar a adequada atenção a legados específicos da guerra, tais como o desarmamento prático e a desmobilização (BALL, 1999).

Se a reforma do setor de defesa é um processo, então os esforços resultarão em parcerias capazes para administrá-lo como parte de uma abordagem mais geral da boa governabilidade e do desenvolvimento. Tendo parceiros capacitados, supõe-se que o Estado reassuma o controle do uso da força. Infelizmente, na última década, foi freqüente a utilização de forças internacionais e atores estrangeiros para se conseguir o cessar das hostilidades, mas não a reforma do setor de defesa. Por isso, a participação de curto prazo dos militares estrangeiros e das forças policiais internacionais para apoiar a estabilidade e a segurança é freqüentemente encerrada sem nenhum planejamento ou sem recursos para o estabelecimento de uma reforma rigorosa do setor de defesa. Forças incapazes, pobremente treinadas, ou mal equipadas, são muito mais perigosas para a governabilidade e a segurança pública do que um ambiente conflituoso, porém que goze de certa estabilidade.

FORMAN, J. M. The democratic face: the falling down of the development assistance and the security area reforms. *Perspectivas*, São Paulo, v.24-25, p.73-84, 2001-2002.

- *ABSTRACT: This article discusses how the reform of the defense section is essential for completing the transition processes of political regimes dominated by military to democratic regimes. The reform of the defense section is defended as a condition to establish a good governability, guaranteeing the bases not just for the political development, but mainly for the economic and social, of countries that have faced the violence of conflicts and/or political regimes of force.*
- *KEYWORDS: Defense; democracy; development; militaries; security.*

## Referências Bibliográficas

BALL, N. *Spreading Good Practices in Security Sector Reform: Policy Options for the British Government*. London: Saferworld, 1998.

BALL, N. Good practices in Security Sector Reform. Trabalho preparado para o Bonn International Center for Conversion Conference sobre "The Contribution of Disarmament and Conversion to Conflict Prevention and its Relevance to Development Cooperation.", 30 de agosto de 1999.

CHALMERS, M. *EU Report on Security Sector*. London: Safeworld, 2000.

LEON, F. V. *The OAS and Regional Security*. Washington: United States Institute of Peace, 1992.

THE ECONOMIST. An alarm call for Latin America's democrats. p.37-8, 28 July 2001.