

A POLÍTICA EXTERNA E O PODER MILITAR NO BRASIL: UMA VISÃO DO CAMPO DA SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL

Mauro Cesar Barbosa Cid

Rafael Felício Jr.

Resumo

Este artigo pretende buscar uma reflexão sobre como a política externa e o poder militar se relacionam dentro de um campo de segurança e defesa nacional. A discussão passa por uma definição das principais definições e conceitos, para depois fazer uma análise do complexo de segurança sul-americano, no intuito de verificar a articulação entre a política de utilização da instrumentalidade do poder militar para a política externa brasileira no período após a Guerra Fria, à luz da moldura teórica de interpretação do relacionamento entre unidades soberanas, discutindo-se as peculiaridades do complexo de segurança da América do Sul e o papel do Brasil na sua conformação e comentando a respeito dos entraves à condução virtuosa da política de defesa e as dificuldades de articulação entre esta e a política externa. O trabalho conclui sugerindo iniciativas visando ao aprimoramento da interface entre as políticas externa e de defesa.

1 Introdução

Atualmente, o Brasil tem despontado no cenário internacional como um ator cada vez mais relevante, destacando-se principalmente pela sua diplomacia, o que tem se mostrado fundamental para sua projeção. Após a redemocratização, o país tornou-se um ator central no regionalismo sul-americano, com o advento do Mercado Comum do Sul e, mais recentemente, com a União das Nações Sul-Americanas. Apesar do legado diplomático brasileiro como instrumento de sua inserção externa, os primeiros anos do século XXI chamam atenção para a necessidade de robustecer as capacidades de projeção internacional do país e reviver um debate há muito relegado: a segurança e defesa nacional (ALSINA JÚNIOR, 2009).

O objetivo desse trabalho é entender como o poder militar participa da condução e articulação da política externa brasileira contemporânea dentro do campo da segurança e defesa e como os objetivos nacionais podem ser atingidos com a utilização deste poder. Para isso, estabelecemos um referencial de definições e, posteriormente, para fins de contextualização, apresentamos um breve histórico sobre as relações da política externa e a política de defesa. Após, analisamos o sistema internacional e como o Brasil interage no complexo de segurança regional, bem como a atuação do país nas missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU). Com a análise, verificamos os entraves para a articulação do poder militar com a política externa para atingir os objetivos nacionais. Sendo assim, a exploração do presente trabalho se norteia pelo emprego do método indutivo, de leitura informativa seletiva e exploratória; buscando reunir os subsídios teóricos para possibilitar a discussão do tema.

Para Santos (2016), atualmente, o século XXI tem sido cenário de uma “primavera” dos estudos estratégicos de Segurança e Defesa, sob a égide de uma agenda global marcada pela complexidade que, segundo Smith (2005), perpassa a esfera doméstica e internacional, modificando a percepção costumeira das ameaças à segurança do Estado e dos seus cidadãos e, conseqüentemente, implicando em uma releitura da forma de aplicação do poder.

Segundo Miyamoto (2001), os Estudos de Segurança Internacional ainda são pouco estudados no contexto da produção de Ciência Política e Relações Internacionais no Brasil, embora esteja cada vez mais presente na agenda mundial. No contexto nacional, o Brasil conduziu a elaboração de uma Política Nacional de Defesa (PND) e de uma Estratégia Nacional de Defesa (END), tendo como preocupação, dentre outras, chamar a atenção da academia para que reflita sobre a importância do poder militar na conjuntura relações do Brasil com os outros países do globo. Tal iniciativa possibilitou o fomento de um diálogo integrador entre estratégia de defesa, estratégia de desenvolvimento nacional e política externa, como retrata Oliveira (2009).

2 Definições

A busca pelo poder sempre fascinou o ser humano ao longo da História, trazendo conseqüências nas dinâmicas nas relações sociais, econômicas e políticas (NYE, 2012). Neste contexto, na Idade Moderna, com o surgimento do Estado-Nação e sua conseqüente evolução para um Estado Moderno, na visão de Bobbio (1987), a perspectiva do poder e de suas implicações ascenderam para um espectro nacional.

Posteriormente, com a chegada da Idade Contemporânea e, com a eclosão de duas Guerras Mundiais juntamente com o início da “Guerra Fria”, as relações entre os Estados passaram a evidenciar uma dinâmica ampliada do poder, segundo Aron (1962), convergindo para o uso de instrumentos próprios: relações internacionais; política externa; estratégias nacionais; e estratégias de segurança e defesa. Neste sentido, Nye (2012) afirma que a política é o instrumento que dirige o poder, tanto como recurso, quanto como comportamento, visando a obtenção de resultados pretendidos.

Bobbio (1987), sobre o tema, afirma que há ligação entre as teorias políticas e as teorias da guerra, pois “no conflito, a hostilidade não se manifesta apenas pela violência física, podendo evidenciar-se por outras formas: econômicas, psicológicas e diplomáticas”. E, nesta esteira, temos como exemplos de ações estratégicas as ações da diplomacia, o uso dos mecanismos de pressão econômica internacional, a demonstração de força militar, a presença militar, a projeção do poder e a dissuasão nuclear (ARON, 1962).

Alsina Júnior (2009) diz que embora o poder seja uno, ele se manifesta sob as mais diferentes formas, nas mais diferentes circunstâncias. Neste sentido, Scott (2001) classifica o uso do poder em duas correntes: a corretiva e a persuasiva. A corrente corretiva encara o poder como um bem distribuído entre instituições, de forma que a disputa pelo poder constitui um jogo de soma zero. Para a corrente persuasiva o poder é visto como um meio de facilitação ou produção das relações sociais, estando disperso através da sociedade. Por este viés, é possível disputar o poder de forma a beneficiar todos os competidores.

Para Alsina Júnior (2009), a corrente corretiva do poder é mais aceita no plano internacional do que no doméstico, sendo fundamental definir o poder militar como uma etapa prévia ao estudo do seu lugar no relacionamento entre as unidades estatais. Assim, as Forças Armadas são passíveis de serem utilizadas tanto de forma direta (violência física) quanto indireta (meios não violentos). Em sua versão indireta, aproxima-se da influência persuasiva, embora se diferencie dela, sobretudo, por utilizar instrumentos distintos: o poder militar necessita de uma base material, ao passo que a persuasão é levada a cabo em uma linha discursiva. O Ministério da Defesa (2011) traz métodos para preparar e aplicar o Poder Nacional, para, superando os óbices, conquistar e manter os objetivos estabelecidos pela Política Nacional: ação direta ou ação indireta. A opção estratégica nacional

está relacionada à liberdade de ação da qual o país dispõe, no âmbito nacional e internacional; às forças materiais (militares e econômicas); às forças morais (vontade política e motivação das tropas e sociedade); e às condições de tempo (prazos ou datas impostas). A estratégia nacional da ação direta se caracteriza pelo emprego ou pela simples ameaça de emprego do Poder Nacional, com predominância da expressão militar, de forma a pressionar o adversário e, assim, alcançar uma solução para o conflito que atenda aos interesses nacionais. Por sua vez, a estratégia nacional da ação indireta se caracteriza pelo emprego preponderante de qualquer uma das expressões do Poder Nacional que não a militar, para persuadir ou forçar o adversário a aceitar determinada solução para o conflito, empregando meios diplomáticos, políticos, econômicos ou psicossociais, podendo a expressão militar, neste caso, atuar como coadjuvante da expressão predominante.

Ainda segundo Ministério da Defesa (2011), a ameaça direta na aplicação do poder é necessária quando um dos oponentes possui considerável superioridade de meios sobre o adversário, sendo os objetivos políticos modestos e possuindo boa liberdade de ação. Neste caso, a simples ameaça de emprego da expressão militar pode levar o adversário a aceitar as condições que lhe são impostas ou a renunciar às suas pretensões. É a base da dissuasão e está vinculada à estratégia nacional da ação direta. A pressão indireta é aplicável quando os objetivos políticos são modestos, mas não se dispõe de meios suficientes para constituir uma ameaça decisiva ou, dispondo de meios suficientes, a liberdade de ação para empregá-los é pequena. A decisão será buscada por intermédio do emprego de ações políticas, diplomáticas, psicológicas e econômicas, isoladas ou combinadas, apoiadas ou não por ações militares limitadas. Está vinculada à estratégia nacional da ação indireta.

Pode-se, ainda, buscar um modelo de aplicação das correntes de poder que mescle as duas tendências. O modelo estratégico de ações sucessivas se aplica quando os objetivos políticos são importantes, os meios são limitados e a liberdade de ação é pequena. A decisão será buscada pelo emprego de uma sucessão de ações estratégicas, combinando a ameaça direta, a pressão indireta e ações militares limitadas. Esse modelo, em seu conjunto, está vinculado à estratégia nacional da ação indireta, pois as ações de natureza política, diplomática e psicológica são consideradas mais importantes e decisivas.

E delimitando os conceitos que estão diretamente ligados à expressão política e à expressão militar do Poder Nacional, Brasil (2005) define Segurança e Defesa Nacional nos seguintes termos:

Segurança é a condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais.

Defesa nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

3 Histórico das Relações entre Defesa e Política Exterior

A política exterior dos países está intimamente ligada as condicionantes que determinam suas próprias percepções de ameaças. Segundo Manduca (2006), essa percepção determinou o afastamento diplomático do Brasil em relação aos países comunistas durante a Guerra Fria, numa demonstração de solidariedade e alinhamento à potência hemisférica.

A Guerra Fria gerou as condições para o alinhamento com as ideias americanas, mas não representou a preocupação prioritária. Neste sentido, a ameaça advinda do risco comunista era uma questão tratada no quadro da repressão interna às correntes políticas de esquerda advinda de um inimigo interno. Não havia dentro das hipóteses levantadas um risco de invasão soviética. Segundo Bitencourt (1993), apenas com o "pragmatismo"¹ de Geisel que política exterior apresentou-se desvinculada dos condicionantes da Guerra Fria.

¹ Em sua política externa, Geisel procurou evitar o alinhamento incondicional aos Estados Unidos. Ampliou a presença brasileira na África e com os demais países do Terceiro Mundo. Reconheceu de imediato os regimes socialistas portugueses e angolanos que se sucederam após as guerras de independência colonial e o desmonte do poder ditatorial salazarista, bem como reatou relações diplomáticas com a República Popular da China.

No período do pós Segunda Guerra Mundial a percepção de ameaça que condicionava a política externa brasileira era fruto da mesma análise de risco da superpotência que gerava as condições para o alinhamento solidário em relação aos EUA e, ao mesmo tempo, que existia uma expectativa de retribuição à solidariedade prestada em forma de reconhecimento de uma autonomia limitada, ligada a uma liderança regional. Foi baseada nesta falta de retribuição em relação aos Estados Unidos em relação ao alinhamento do Brasil que se ocorreu um afastamento do país em relação à visão de segurança defendida por Washington e que se manifesta até no quadro da Defesa Hemisférica dos anos 1990. (BITENCOURT, 2003)

Segundo Batista (1993), as mudanças gerais nos rumos das políticas exterior brasileira dos anos 1990 estavam intimamente ligadas as mudanças políticas realizadas no Brasil pós-regime militar e também no cenário internacional. Manduca (2006), afirma que desde o período do presidente Collor de Mello ocorre um abandono entre liderança política e capacidade militar, atingindo um modelo baseado nos princípios da tradição da Escola de Copenhague e das formulações canadenses sobre Segurança Humana:

É a ideia de potência pacífica, militante das causas universais, que estabelece a pobreza como inimiga global e propõe a superação da miséria com a troca de armas por comida.

Nas ideias de Lafer (1993), as linhas da nova política exterior do Brasil tem nos seus eixos uma busca pelo afastamento de uma agenda norte-americana, na busca de inserção competitiva no sistema econômico internacional, a ampliação e aprofundamento de relações com os vizinhos e a busca de uma posição de influência a partir de um projeto de potência pacífica com a renúncia do projeto de potência militar.

Segundo Batista (1993), esse processo assumiu inicialmente um discurso de ruptura, que foi tornando-se mais suave com a passar dos tempos, principalmente com a perda de prestígio do presidente Collor de Mello, e assumiu um tom mais brando e definido no governo do Presidente Fernando Henrique.

Oliveira (2000) observa ocorreu uma desarticulação da tutela militar sobre o poder político afastamento os militares da vida política brasileira. O Presidente Collor de Mello foi o primeiro presidente a escolher os ministros da área militar sem a influência direta das respectivas Forças e não deixou de desafiar a velha elite militar ao tomar medidas como: desocupação do quanto andar do Palácio do Planalto até então ocupado quase que exclusivamente assessorias militares; extinguir o SNI e implantar, por decreto, a reserva Ianomâmi no norte do país contrariando o assessoramento militar sobre o tema.

O novo tratamento dado a essas questões, denota um dos pilares da nova política exterior brasileira. Cavagnari (2008) apontou que, no discurso diplomático brasileiro, observou-se a renúncia pela busca de se tornar uma potência e uma efetiva inserção internacional do Brasil. Essa postura, de acordo com Manduca (2006), se justifica pelo fato de “a diplomacia confia nos Estados Unidos como garantidores da estabilidade político-estratégica no espaço geopolítico de interesse imediato do Brasil – a América do Sul e o Atlântico Sul.” Portanto, por essa visão, não haveria justificativa para que recursos já escassos continuassem a financiar os projetos militares de autonomia- estratégica.

Lafer se referiu a essa tradição na abertura da 47ª Assembléia geral da ONU em 21/09/1992. Em suas palavras,

O Brasil se orgulha da tradição de sua diplomacia. Com dez vizinhos ao longo de uma fronteira de quase 17 mil quilômetros – toda ela negociada pacificamente – o Brasil é uma nação predestinada à civilidade da boa convivência com todos.

Dessa perspectiva permitiu-se que emergisse um discurso fortemente voltado para a transformação do sistema internacional, propondo um viés cooperacionista, em que se denunciava o descompasso entre os novos tempos pós Guerra Fria e as instituições internacionais, destinadas a promover a paz e o desenvolvimento. É nesse contexto que a diplomacia brasileira aproveita para propor a reformulação do Conselho de Segurança da ONU e apresentar-se como candidato à vaga permanente.

O Conselho de Segurança, a quem compete primariamente tal missão [manutenção da paz e segurança internacionais], agem, ao desempenhá-la em nome de todos os Estados-membros das Nações unidas. Hoje, quando é chamado a exercer papel mais decisivo, coloca-se com toda a nitidez a necessidade de aprofundar a discussão de sobre o escopo de seus poderes, as faculdades de seus membros e sua representatividade. (LAUFER)

Alguns anos mais tarde coube ao Chanceler Felipe Lampreia (1997) defender mais enfaticamente a candidatura brasileira ao Conselho de Segurança:

Queremos um conselho mais representativo da macroestrutura internacional contemporânea e mais eficiente. Para isso, ele deve ser ampliado tanto na categoria de membros permanentes, de forma a contemplar também o mundo em desenvolvimento, quanto na de não permanentes, de forma a possibilitar uma participação mais freqüente dos países interessados. (...) Se prevalecer essa visão da reforma, o Brasil poderia ser chamado a exercer as responsabilidades de membro permanente. Seria natural que assim ocorresse. Seria prestigioso para o país. Seria o reconhecimento de progresso considerável na inserção e na ação externa do Brasil. Seria algo que reforçaria nossa interlocução com o mundo inteiro.

Posteriormente, a diplomacia brasileira optou por deixar em segundo plano a questão do CS. Em entrevista publicada em abril de 2000, o Chanceler brasileiro reforçou a idéia de que o Brasil não pleiteava a categoria de potência mundial. "Não podemos ter esse projeto, pois para tê-lo é preciso ter uma dimensão militar". (LAMPREIA, 2000) Em troca o Brasil pretende tornar-se uma potência econômica, e exercer influência a partir de uma "força política e moral". Nesse sentido o contexto regional assume dimensão estratégica, pois é, constitui-se palco para o fortalecimento da economia nacional com a otimização de recursos por meio da integração comercial, energética e política.

Esse movimento veio no rastro de reflexões que começaram a surgir a partir da chamada Escola de Copenhague (1985), que operou uma reviravolta no conceito de segurança, ao propor mecanismos de segurança visando um ambiente internacional voltado para a construção da paz. Outro fator significativo neste contexto é a atuação do governo do Canadá que introduziu esse conceito na sua política exterior e mais tarde também a ONU passou a divulgá-los.

No comportamento da política exterior é possível perceber que a presença desses princípios de forma sistemática e crescente desde Fernando Henrique. Isso tem permitido ao país uma posição de proeminência no cenário internacional em temas variados. Para exemplificar, pode-se destacar o campo das missões de paz. Nesse caso, há a liderança brasileira no processo de emancipação do Timor Leste e, mais recentemente, na missão de pacificação do Haiti. São experiências nas quais o país mobilizou mais que destacamentos militares e que gerou uma repercussão positiva junto a opinião pública internacional.

4 O Sistema Internacional Contemporâneo

Buscando compreender o papel militar nas Relações Internacionais contemporâneas, é necessário buscar um referencial teórico para dar as lentes através das quais o mundo será analisado.

De modo a justificar seu esquema conceitual baseado em Wendt, Buzan (2004), busca definir os termos em que a inter-relação polaridade/identidade se processa no mundo atual. Nesse sentido, uma de suas contribuições mais importantes é a de tentar delimitar o que chama de "teoria da polaridade complexa". Para tanto, busca diferenciar três tipos de Estados: superpotências, grandes potências e potências regionais. As superpotências possuem interesses globais multifacetados e são capazes de os defender das mais variadas maneiras, em qualquer parte do mundo, sobretudo por meios ideológicos, político-militares e/ou econômicos; da mesma forma, são vistas por todos os atores relevantes da cena internacional – incluindo ela mesma – como detentoras do status de superpotência, possuindo alta relevância na definição da ordem mundial. As grandes potências, por sua vez, têm seu espectro de atuação externa restrito, não tendo um alcance verdadeiramente global, ou o tem somente

em setores específicos; a grande potência é aquela que é percebida pelos demais Estados como possível futura candidata ao status de superpotência ou, em outro sentido, como superpotência declinante. Finalmente, as potências regionais são Estados cujas capacidades são fundamentais para o equilíbrio de uma região, mas que não exercem papel sistêmico relevante. Por conta do seu valor regional, as grandes potências geralmente atuam na mediação entre o sistema internacional e a sua região de influência.

Com essas definições consolidadas, Alsina Júnior (2009), afirma que existe uma clara distribuição do poder no pós-Guerra Fria: uma superpotência (EUA) acrescida de quatro grandes potências (União Europeia, Japão, China e Rússia). Esse esquema de 1+4 especifica e contextualiza a melhor distribuição de poder entre super e grandes potências. De acordo com Buzan (2004), mesmo que o núcleo central da estrutura do sistema internacional esteja baseado em apenas 05 atores, o esquema continuaria permitindo um número muito grande de resultantes.

Complementando o quadro mencionado anteriormente, Alsina Júnior (2009) menciona algumas tendências que podem modificar o entendimento das relações de poder:

- a) aprofundamento do fosso tecnológico entre os exércitos de países desenvolvidos e em desenvolvimento, com ênfase nas transformações suscitadas pelo aumento do alcance, letalidade, precisão e automação dos sensores e plataformas de combate – além da perspectiva iminente de militarização do espaço;
- b) intensificação dos efeitos da degradação ambiental sobre os ecossistemas, além da aparente aceleração da mudança climática e da redução das fontes de suprimento de água potável;
- c) progressivo esgotamento das reservas conhecidas de matérias-primas essenciais como o petróleo;
- d) ampliação do número de cidadãos de países pobres em relação ao número de cidadãos de países ricos, causada pelas baixas taxas de natalidade encontradas nos primeiros;
- e) ampliação do diferencial de renda entre países ricos e pobres.

Com estas ideias em mente, Alsina Júnior (2009) argumenta que a configuração das relações interestatais deve permanecer estável até o 2020. Contudo, as ameaças não-estatais, como o terrorismo, e os problemas resultantes da escassez de matérias-primas, do desequilíbrio ambiental e da disparidade de poder podem vir a gerar choques violentos, particularmente entre centro e periferia. A força armada, nesse contexto, continuará a ser importante. A fungibilidade do poder militar deverá ser moderada, mas de forma alguma igual a zero. A competição entre Estados não será eliminada e, por conseguinte, os usos indiretos da força armada permanecerão operacionais.

5 O Papel do Brasil na América do Sul

De acordo com Buzan, Waeber e de Wilde (1998), um complexo de segurança regional pode ser definido como:

“(...) um grupo de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos, estão tão interligados que os seus problemas de segurança não podem ser corretamente analisados ou resolvidos independentemente um do outro.”

Ao analisar a problemática de segurança da América do Sul, pretende-se entender e contextualizar a região estratégica no qual o Brasil está inserido. Segundo Cerro (2003), o Brasil desempenha papel chave na conformação do complexo de segurança da América do Sul. Nesse sentido, a política externa brasileira apresenta-se fundamentalmente como defensora do status quo no que se refere às questões de segurança da região. A estabilidade de controvérsias territoriais permite que o país priorize a dimensão do desenvolvimento em detrimento da dimensão estratégico-militar, tendo em vista a persistência de grandes disparidades sociais no plano doméstico. Neste sentido, as políticas externa e de defesa têm se caracterizado, ao menos no passado recente, por grande cautela quanto à a formação de aspirações à liderança ou hegemonia (ALSINA JÚNIOR, 2009).

Cavagnari (2000), argumenta que as percepções das grandes desigualdades sociais representam uma limitação em relação a participação brasileira em questões que envolvam o uso ou a possibilidade de uso do poder militar, podendo afirmar a negação de pretensões hegemônicas em detrimento a uma estabilidade regional.

Na mesma linha, medidas mais energéticas no campo da segurança poderiam ser contraproducentes, pois há o risco de dar ensejos a ressentimentos e desconfianças nos Estados vizinhos. (CERVO, 1994). Desta forma, segundo Alsina Júnior (2009), a diplomacia brasileira buscou evitar a eclosão de conflito na América do Sul, sendo o Mercosul o elemento de reforço da lógica não-confrontacionista brasileira.

Assim, a falta de capacidade de projeção do poder, aliada a uma identidade nacional conciliatória, resulta em uma preponderância no uso da diplomacia sobre o poder militar. Neste sentido, é importante ter em mente que em uma análise mais profunda, há uma perfeita harmonia entre a tradição conciliatória e a fragilidade militar do País. Segundo Alsina Júnior (2009), essa ideia supõe a existência de simetria exata entre as duas políticas públicas. Esse raciocínio desconsidera o fato de que o País, desde a independência em 1822, nunca contou com um aparato de defesa verdadeiramente relevante e pressupõe a existência de uma capacidade de planejamento de políticas públicas e a subordinação da política de defesa à política externa.

6 O Papel da Participação Brasileira das Missões da ONU como Articulador das Políticas de Defesa Externa

A partir do fim da Guerra Fria, o Brasil passou a ter uma maior disposição de participar de missões de paz de forma mais agressiva e pragmática, diferente do período da Guerra Fria, onde as organizações internacionais eram vistas como figurantes na rivalidade das superpotências e, portanto, como apoiadoras do desequilíbrio do poder global. A mudança de postura foi resultado de uma maior consciência da globalização onde foi adotada uma postura de "autonomia por meio da integração", o que exige uma participação ativa em organizações multilaterais a fim de melhorar a competitividade econômica do Brasil, ter acesso a mercados globais e melhorar suas capacidades de defesa (DINIZ, 2007, p. 95).

Essas áreas são fortes fatores para a presença do Brasil nas operações de manutenção da paz. De acordo com Fontoura (2005), o Brasil participou de operações de paz em todos os continentes e essas participações refletem seus interesses geopolíticos. Entre 1989 e 1999, o Brasil enviou tropas para El Salvador, Moçambique, Ruanda, Uganda, Macedônia, Libéria, Guatemala, Angola, Chipre e Timor Leste. A maior parte dessas contribuições foi feita na Terceira Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III) para a qual o Brasil enviou um total de 4.174 soldados e 48 policiais entre 1995 e 1996. A segunda maior contribuição foi para a Operação das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), para a qual foram enviados 218 soldados e 16 policiais entre 1992 e 1994. O envolvimento nas situações de Angola e Moçambique deu-se principalmente por conta dos incentivos econômicos, especialmente o desenvolvimento da indústria petrolífera angolana (HUNTER, 1996), bem como fortalecer as relações com os atores de língua portuguesa do cenário internacional (FONTOURA, 2005).

Segundo Bracey (2011), o papel do Brasil nas operações de manutenção da paz da ONU fortaleceu a posição brasileira como a potência regional mais forte na América Latina. Desde 1999, o país participou de cinco operações de paz no Timor Leste e contribuiu preponderantemente na Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti (Minustah) desde 2004. No início de 2011, a presidente Dilma Rousseff reafirmou o compromisso do Brasil com as intervenções internacionais, após o terremoto de janeiro de 2010.

O Brasil tradicionalmente tem fortes reservas em participar de intervenções forçadas, buscando, em vez disso, contribuir como mediador, tentando um consenso entre as partes envolvidas em um conflito (DINIZ, 2007). Da mesma forma, Diniz (2007) afirma que o Brasil busca a participação em missões em um ambiente de multilateralidade, com foco nas causas primárias da guerra: pobreza, subdesenvolvimento e desigualdade econômica e social.

Souza Neto (2009) explicita esse fato em números: até o ano de 2002, o Brasil havia participado de 26 das 54 missões das operações de paz da ONU, mas participou de apenas 11 das 37 desde 1989. Entre o ano de 1956 (primeira participação brasileira na Crise do Suez) até 1989, o Brasil participou de quase metade das missões de operação de paz da ONU. Entretanto, entre 1989 e 2002, participou de menos de um terço de todas as missões de manutenção da paz. Considera-se uma queda significativa, levando em consideração a demanda brasileira nesse período por um assento permanente.

A participação brasileira no Timor Leste e Haiti reflete a natureza crescentemente pragmática de sua política externa na busca por maior prestígio internacional. No caso do Timor Leste, o Brasil envolveu-se em duas operações de paz. A primeira foi em 1999, em resposta ao declínio da situação humanitária e de segurança durante a transição timorense para a independência da Indonésia. A segunda operação se deu em 2002, para prestar assistência ao Timor Leste até que todas as responsabilidades operacionais fossem integralmente transferidas para o governo timorense dois anos depois. O Brasil aproximou-se dos mandatos de imposição, justificando seu papel nos laços culturais e linguísticos comuns entre os dois Estados e no fato de que o consentimento foi dado pelas partes hostis (SOUZA NETO, 2009, p. 6).

No dia 29 de fevereiro de 2004, o Brasil votou favoravelmente à Resolução 1529 da ONU, que estabeleceu uma Força Multinacional Interina para oferecer ajuda e assistência à polícia e à guarda costeira haitianas, mas não participou da força (GAUTHIER; SOUSA 2006). A decisão brasileira de não enviar tropas estava baseada na afirmação de que a resolução estava calcada em uma missão de imposição da paz e que o Brasil aceitaria participar apenas em um "momento subsequente" em uma missão de manutenção da paz. Isso ocorreu após aprovação da Resolução 1542, que autorizou a Minustah.

Verifica-se a utilização da defesa para que os objetivos da política externa sejam alcançados. Essa afirmação é claramente verificada na participação nas missões da ONU no Timor Leste. No final dos anos 1990, de acordo com Pepe e Mathias (2006), a política externa do presidente Fernando Henrique Cardoso buscou laços econômicos e políticos mais fortes fora da Europa e dos Estados Unidos. O sudeste asiático tornou-se uma região atrativa dada a emergência de novas economias industrializadas na região, incluindo os "Quatro Tigres Asiáticos" (MATHIAS, 2006). Pepe e Mathias (2006) afirmam que Timor Leste, portanto, criou uma oportunidade única para o Brasil.

Da participação, Pepe e Mathias (2006) afirmam que, em todas as fases das missões no Timor Leste, o Brasil tentou manter uma posição de mediador, para preservar sua neutralidade a fim de manter relações amistosas com os timorenses e com o governo indonésio. Juntamente com os seus compromissos de manutenção da paz, o Brasil continua a desempenhar um papel forte no desenvolvimento e educação no Timor Leste, a fim de assegurar a sua presença na região.

Desde o governo Fernando Henrique, a política externa busca uma cooperação Sul-Sul, um engajamento ativo em parcerias globais e regionais e a preferência pelo multilateralismo. Com o governo Lula, esses pilares tradicionais são ampliados, promovendo ativamente a sua aspiração por uma condição de “primeiro entre iguais” na América do Sul (DINIZ, 2007, p. 98). A decisão do Brasil de liderar a Minustah em fevereiro de 2004 marca mais um momento crítico na sua política externa. Diniz (2007) afirma que a Minustah permitiu ao Brasil assumir esse papel de liderança entre as nações sul-americanas ao contribuir para a missão.

Gauthier e Sousa (2006) afirma que a obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU seja o fator mais relevante para o papel do país na missão. O Ministério de Relações Exteriores não foi claro em relação a suas pretensões, nem associaram publicamente a liderança do Brasil na Minustah com este objetivo. Essa questão foi levantada por alguns membros do Congresso brasileiro, os líderes militares e ministros que ocuparam o Ministério da Defesa associam as duas questões.

Diniz (2007) comenta que a liderança do Brasil na Minustah pode ter legitimado seu desejo de servir como o representante latino-americano permanente no Conselho de Segurança. A aceitação argentina do papel de liderança do Brasil é significativa porque os dois países são, historicamente, rivais e competidores continentais por um assento no Conselho.

A Minustah, segundo Fishel e Saenz (2007), também legitima a aspiração brasileira por um status de hegemonia regional. A missão é importante como a primeira operação de paz composta por uma maioria de países latino-americanos, com Argentina e Chile figurando entre os maiores contribuintes. Por projetar o poder militar, liderando a missão, o Brasil é o representante mais visível da crescente influência internacional da região.

As intervenções da ONU também permitem que o Exército compare suas operações estratégicas com as de outras Forças Armadas, ganhe experiência em logística e inteligência, melhore a tecnologia e utilize a formação adquirida de outras nações. Como as nações da América do Sul são as principais contribuintes para a Minustah, a missão em curso no Haiti permite uma maior cooperação militar regional.

7 Influências dos Fatores Domésticos sobre a Política de Defesa Brasileira

É possível verificar a como a influência de fatores domésticos implicam sobre a política de defesa brasileira. Segundo Alsina Júnior (2009), para entender esses entraves é importante partir como axioma básico o fato de que o plano doméstico é mais relevante do que o internacional para a produção da política de defesa. Isso ocorre em função do fato de que os fundamentos emanados do complexo de segurança sul-americano e do nível sistêmico não são suficientemente intensos para suplantar a preponderância da dinâmica burocrática relacionada à gestão dos assuntos militares no Brasil. Desta forma, a ausência de ameaças externas e uma ausência de securitização faz com que os problemas relacionados à defesa estejam condicionados pela lógica da política nacional. Nesse sentido, as condições de subdesenvolvimento institucional do País contribuem para que haja dificuldades em apresentar respostas capazes e eficazes baseadas em políticas públicas que tivessem incentivos externos.

Alsina Júnior (2009) cita alguns entraves para a baixa prioridade atribuída aos temas de defesa no Brasil, como

a limitada capacidade de proposição e de fiscalização de políticas públicas complexas por parte do poder Legislativo, a ênfase conferida à problemática do desenvolvimento, a falta de interesse por assuntos militares em função do insulamento burocrático e do histórico de intervenção das Forças Armadas na política, a ausência de securitização de ameaças externas e a maior intensidade da percepção de ameaças internas.

A percepção que se tem é que dentro de um complexo de segurança sul-americano não havia ameaças para se ter um processo de securitização, o que faz com que a política de defesa nacional seja fortemente condicionada pelos interesses exclusivos das Forças Armadas. De acordo com Oliveira (2005), mesmo com a implantação do Ministério da Defesa em 1999, essa dinâmica permanece inalterada, sendo incapaz de gerir de forma nacional os interesses de defesa brasileiros. Alsina Júnior (2009) expressa que sem diretrizes

claras emanadas do Executivo ou do Legislativo, a política de defesa permanece implícita, não-coordenada e incoerente. Assim, cada força singular persegue seus próprios objetivos sem preocupação com a compatibilidade, coerência e racionalidade de suas ações em relação às políticas setoriais das demais forças.

É importante também levantar os fatores que contribuiriam para que a política externa esteja aquém do desejável. Para chegar a esses fatores, Alsina Júnior (2009) explora a melhor maneira de estabelecer um parâmetro para determinar se as políticas externa e de defesa estariam ou não convenientemente articuladas. É necessário admitir que, no Brasil, o grau de articulação entre as políticas de defesa e externa é insuficiente. Dentre a gama de fatores que poderiam contribuir para essa falta de dinamismo entre as políticas de defesa e externa, Alsina Júnior (2009) levanta os seguintes:

a baixa prioridade da política de defesa, a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa, o perfil não-confrontacionista da política externa e a ausência de mecanismos operacionais de articulação entre as duas.

Como todos os fatores apontados se inter-relacionam, é difícil definir um peso para a importância de cada desses fatores. Os quatro fatores apontados se unem e criam uma série de obstáculos para melhorar a articulação entre duas políticas de Estado e que levaria a uma inserção internacional do Brasil.

8 A Articulação entre Política Externa e Política de Defesa Brasileiras

Como não existem grandes incompatibilidades fundamentais entre os valores do Brasil e dos Estados Unidos, superpotência, não existe uma demanda no sentido de criação aparelhamento dissuasório para evitar uma possível coerção norte-americana. Alsina Júnior (2009), analisa que a posse de uma limitada – mas crível – força de dissuasão convencional já seria suficiente para dar conta das necessidades de defesa do País na próxima década e meia.

Esses aspectos sustentados por Alsina Júnior são importantes para que possamos ter uma articulação mais relevante entre as políticas externa e de defesa. No caso brasileiro, existe um grande desconhecimento sobre os temas militares e uma perspectiva equivocada sobre a instrumentalidade das Forças Armadas. Alsina Júnior (2009) cita alguns parâmetros para que essa articulação consiga ser estabelecida:

existência de mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas; os mecanismos existentes devem ser fluidos e consequentes; o diálogo institucional proporcionado por esses mecanismos deve ser plenamente congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República, que é Comandante em Chefe das Forças Armadas e responsável último pela política externa, e com a Constituição Federal; a implementação das duas políticas deve ter por base não somente objetivos de curto, mas também de médio e longo prazos – derivados de amplo consenso político sobre a “grande estratégia” nacional; a implementação das políticas deve ser a mais congruente possível, de modo que uma não venha a minar a outra;

9 Conclusão

Verifica-se, portanto a grande e inequívoca importância das Forças Armadas para auxiliar a Política Externa em seu esforço de ampliação da capacidade de barganha e da projeção do País. A expressão do Poder Militar não pode, conforme afirma Alsina Júnior (2009), em hipótese alguma, ser negligenciada como ferramenta útil à consecução dos interesses nacionais. A manutenção de uma estrutura militar precária como a atual reduz o campo de manobra da política externa, limitando sua amplitude de atuação e deixa o país exposto nas disputas com as potências estrangeiras.

Como analisa Alsina Júnior, a diplomacia brasileira é conciliadora e mediadora, buscando a estabilidade regional sul-americana. Mesmo com essa moderação, não permite ao Brasil excluir das opções de política externa a influência do poder militar.

Nunes (1997), afirma que estas barreiras seriam o patrimonialismo, o universalismo de procedimentos, o corporativismo, além do insulamento burocrático. De acordo com o analista, Exército, Marinha e Aeronáutica raramente atuaram nas suas chamadas funções clássicas. Nunes cita que isso acontece nos países onde, além da ausência da securitização de ameaças, existem problemas de desenvolvimento econômico e institucional e de necessidade da manutenção da ordem interna.

Esse afastamento sistemático e a dificuldade de articular as ideias da defesa com os objetivos da política externa brasileira está ligado a inexistência de funcionários preparados para tratar dos assuntos de defesa. Pouco conhecimento institucional e técnico, os parlamentares pouco se movimentam em direção à formulação de políticas de defesa, dificultando a interação entre civis e militares. Somados a esses fatores, Alsina Júnior identifica um obstáculo chave, interno, para as políticas de defesa: a percepção de que o complexo regional de segurança sul-americano não é conflituoso ao ponto de exigir uma securitização de possíveis ameaças externas.

A ausência de capacidades militares adequadas contribui também para a diminuição do *soft power* nacional. Sugere-se que o Ministério das Relações Exteriores entrasse nas discussões políticas e governamentais relativos a reestruturação e reaparelhamento das Forças Armadas. Na linha do acima exposto, Alsina Júnior (2009) afirma que a maior capacitação das forças armadas brasileiras permitiria que se pudesse explorar iniciativas de produção conjunta de armamentos com os países vizinhos. Desta forma, o Brasil poderia liderar esse processo, que, a par de incentivar a indústria bélica nacional, acarretaria em uma maior aproximação entre as Forças Armadas dos vizinhos sul-americanos, iniciativa esta já prevista no Conselho Sul-Americano de Defesa. Vários benefícios poderiam ser levantados, como a redução dos custos de aquisição de Sistema de armas, criação de uma bem estruturada célula de indústrias bélicas na América do Sul, bem como a possibilidade do fornecimento de material militar de 2ª mão para os países de menor economia do continente.

Dentro de nosso complexo de segurança regional, uma maior assistência militar seria uma forma de reduzir de forma sistemática, gradual e política a influência exercida pela superpotência sobre as Forças Armadas da região. Esse tipo de projeção seria favorável para aumentar a coesão política e econômica sul-americana, ampliando o poder de barganha do País tanto no relacionamento com seus vizinhos quanto com potências extra regionais.

Alsina Júnior (2009), também cita que o aumento do poder de barganha nacional seria intensificado se a nação contasse com a capacidade de participar ativamente de esforços de manutenção da paz em suas diversas modalidades. Um incremento em participação em missões dessa natureza, além de contribuir para o aumento do *soft power* do País, poderia servir como justificativa política para a maior aplicação de recursos no setor de defesa.

Outra capacidade militar que seria extremamente útil, em situações de contingência, é aquela representada pela projeção limitada de poder além-fronteiras. Tendo em vista os crescentes interesses brasileiros em países vizinhos, bem como a significativa instabilidade política, econômica e social em muitos países vizinhos que o Brasil faz fronteira, torna-se relevante que as Forças Armadas do País tenham condições de empreender ações pontuais de garantia desses interesses. Alsina Júnior (2009) aponta que essas ações envolveriam a proteção de nacionais durante crises em que houvesse ameaças à sua integridade física, a proteção de ativos estratégicos, o fornecimento de apoio humanitário em situações de calamidade, entre outros. Essa capacidade, fundamental em casos de extrema gravidade, pode ser utilizada pela política externa brasileira para aumentar o poder de barganha nacional no relacionamento com os demais países sul-americanos. Logo, a capacidade de projetar, no espaço sul-americano, uma pequena, mas robusta força militar, parece corresponder a uma importante ferramenta política passível de ser instrumentalizada pelo Itamaraty.

As ideias apontadas por Alsina Júnior (2009) relativas ao aumento da capacidade militar do País, representam exemplos claros de como uma mudança qualitativa na política de defesa poderia proporcionar maior projeção na atuação à política externa. É importante ressaltar a necessidade de as duas políticas estarem articuladas para que sejam capazes de modificar uma realidade futura. Para a concretização de cenários prospectivos, está intimamente ligado a articulação satisfatória entre os assuntos diplomáticos e militares.

Referências

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s.l.], v. 52, n. 2, p.173-191, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292009000200010>. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200010>. Acesso em: 1 out. 2016.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: UNB, 1962.
BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, pp. 53-104.

BRACEY, Djuan, **O Brasil e as Operações de Manutenção de Paz da ONU** CONTEXTO INTERNACIONAL – vol. 33, n. 2, julho/dezembro 2011

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

BUZAN, Barry. (2004), **The United States and The Great Powers: world politics in the Twenty-First Century**. Cambridge, Polity Press.

CAVAGNARI, Geraldo Lesbat. Estratégia e Defesa (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). (2000) **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): Prioridades, atores e políticas**. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, p. 119.

CERVO, Amado (org.). (1994) **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 9-58.

CERVO, Amado. **A dimensão da segurança na política exterior do Brasil** Rev. Bras. Polít. Int. 46 (2): 5-25 [2003]

DINIZ, Eugenio. **Peacekeeping and the evolution of foreign policy**. Publisher Washington, DC National Defense University (NDU) Press, 2007 Pages91-111

FISHEL, John; SAENZ, Andrés. **Capacity-building for peacekeeping: the case of Haiti**. Washington, D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University Press, 2007.

FONTOURA, Paulo Roberto. **O Brasil e as Operações de Paz**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2005.

GAUTHIER, Amelie; SOUSA, Sarah. **Brazil in Haiti: debate over the peacekeeping mission**. Fundación para las Relaciones Internacionales y Del Dialogo Exterior, 2006.

HUNTER, Wendy. **State and soldier in Latin America: redefining the military's role in Argentina, Brazil, and Chile**. Peaceworks, n. 10, out. 1996.

MANDUCA, Paulo César. Política externa e segurança internacional: Brasil potência ao Fome Zero global. **E-premissas: revista de estudos estratégicos**, Campinas, v. 1, n. 1, p.15-30, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nee/epremissas/pdfs/01.02.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2016.

MIYAMOTO, Shiguenoli. (2001), **Os Estudos Estratégicos e a Academia Brasileira: Uma Avaliação**. Disponível em: http://www.obed.ufpa.br/pdfs/miyamoto_s_strategic_studies.pdf. Acessado em: 15 Set 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **MD30-M-01**: Doutrina de Operações Conjuntas, 1º Volume. Brasília: Ministério da Defesa, 2011. 132 p. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30_m_01_volume_1.pdf>. Acesso em: 1 out. 2016.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

NYE, Joseph S. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. (2005) **Democracia e Defesa Nacional**. Barueri: Manole.

OLIVEIRA, E. R. **A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas**. Interesse Nacional, p. 71-83, abr./jun. 2009.

PEPE, Leandro; MATHIAS, Suzeley Kalil. **O envolvimento do Brasil na questão timorense**. Lusotopie, v. 13, n. 2, p. 49-58, 2006.

PERALVA, Angelina. (2000) **Violência e democracia: o paradoxo brasileiro**. São Paulo: Paz e Terra.

SANTOS, Daniel Mendes Aguiar. Segurança, defesa e complexidade: a aplicação do poder nacional brasileiro, nas operações de apoio aos órgãos governamentais e de pacificação no século XXI. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 9., 2016, Florianópolis. Anais... . Florianópolis: Abed, 2016. p. 1 - 23. Disponível em: <http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466350325_ARQUIVO_7Art19Jun-DanielECEME.pdf>. Acesso em: 3 out. 2016.

SCOTT, John. (2001) **Power**. Cambridge: Polity Press,. p.12-16.

SMITH, Rupert. The Utility of Force: **What if War is no Longer What it Used to be?** Montrose Journal, London, Winter. 2005.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **Participação sul-americana em operações de paz: um estudo de caso da participação dos países do Cone Sul na Minustah**. Revista Eletrônica Boletim do Tempo, v. 4, n. 3, 2009.