

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IREL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Política externa e política de defesa: uma epifania pendente

Giovanni Hideki Chinaglia Okado

Orientador: Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Brasília

2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IREL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Política externa e política de defesa: uma epifania pendente

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Política Internacional e Comparada” pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, elaborada por Giovanni Hideki Chinaglia Okado, sob orientação do Professor Doutor Antonio Jorge Ramalho da Rocha.

Brasília

2012

Okado, Giovanni Hideki Chinaglia

Política externa e política de defesa: uma epifania pendente/Giovanni Hideki Chinaglia
Okado, 2012, 128 f.

Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2012.

1. Política Externa; 2. Política de Defesa; 3. Governo Lula; 4. Equilíbrio Subótimo.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha – UnB
Orientador

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz – UnB
Membro

Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves – UniCeub
Membro

Prof. Dr. Eiiti Sato
Suplente

Aos meus pais, avós e irmão.

AGRADECIMENTOS

Estas palavras nasceram do silêncio e da solidão. Mas não foram nem o silêncio e tampouco a solidão que as conceberam. Um dia, todos havemos de ser o Capitão Birobidjan, herói quixotesco de Moacyr Seliar, de nossas vidas, pois há batalhas em que se luta só. Em outro dia, descobrimos que todos temos um – ou vários – Sancho Pança, fiel escudeiro, para nos trazer de volta à realidade, quando o lirismo intelectual nos domina. É por isso que agradeço as pessoas, aqui nomeadas ou inscritas no coração, pela acolhida sincera e carinhosa, antes e durante a elaboração desta dissertação de mestrado.

O ex-presidente Lula dizia que o discurso é como um vestido de mulher: nem tão curto que nos escandalize nem tão longo que nos entristeça. Essa analogia também se estende aos agradecimentos abaixo, cuja veste feminina é o meio termo entre a lembrança e a homenagem. Aliás, talvez seja mais difícil escrever os agradecimentos do que escrever uma dissertação. Entre uma palavra e outra, vem aquele nó na garganta e aquele sentimento de despedida, uma metade é alegria e a outra, nostalgia.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família, que é a minha morada sanguínea e espiritual. Por trás de todo amparo emocional e material, há um sonho modesto, resumido na curta frase de meu avô: “mas chega lá!”. Eis o som da esperança que me encoraja a seguir adiante, preservando, na alma, os imperativos éticos e cívicos herdados de meus pais, avós e irmão. Nas minhas gélidas expressões do dia a dia, nunca consigo encontrar um “muito obrigado” digno para oferecer a todos vocês. Peço perdão por isso. Mas quero que saibam que a minha gratidão contida é imensa.

Nunca esquecerei que, no dia em que vim pela primeira vez a Brasília, para fazer a prova do mestrado, meus pais se deslocaram de Novo Horizonte a Franca “apenas” para me desejar boa sorte. De fato, a sorte esteve comigo. Quando retornei à capital federal, para fazer a última etapa do processo seletivo, a entrevista, meu pai me acompanhou e, mais uma vez, tive sucesso. Este é um singelo exemplo de que a família é, sim, a base de tudo.

Em seguida, quero agradecer ao meu orientador, Antonio Jorge Ramalho da Rocha, por acompanhar todo o desenvolvimento das minhas pesquisas no mestrado. Pessoa afável, de fala mansa, que sempre me recebeu com um largo sorriso no rosto. Esta dissertação é fruto de nossas discussões, que me provocaram constantes inquietações e renovado interesse pelo objeto

de estudo. Particularmente, tenho dois agradecimentos especiais ao professor Antonio Jorge: primeiro, por abrir as portas para o meu ingresso no mercado de trabalho, e, segundo, por não me deixar desanimar nos momentos finais da dissertação, quando o cansaço insistia em superar minha disposição.

Agradeço aos membros da banca, os professores Alcides Costa Vaz e Joanisval Brito Gonçalves, dos quais sou leitor assíduo e grande admirador, por aceitarem o convite e pela paciência e generosidade que tiveram na leitura desta dissertação em tempo exíguo.

Não poderia deixar de agradecer à Universidade de Brasília (UnB), especialmente o Instituto de Relações Internacionais (IREL), pela estrutura que proporcionou para que eu conduzisse meus estudos. Com relação aos trâmites burocráticos referentes ao mestrado, registro meus agradecimentos a Odalva e Anderson pela solicitude e prontidão em dirimir todos os processos. Agradeço, também, ao Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que financiou a maior parte das minhas pesquisas.

Agradeço ao professor Alcides – mais uma vez – e ao diplomata de carreira João Paulo Soares Alsina Júnior pelos comentários feitos durante a defesa do projeto de dissertação, em dezembro de 2011. Foram sugestões valiosas que me permitiram recortar melhor o objeto de estudo, rever os pontos fracos e reestruturar os capítulos do trabalho. Ressalto que a própria ideia de “equilíbrio subótimo” foi sugerida por Alsina Jr. Aproveito o ensejo para agradecer, particularmente, a dois grandes amigos que me auxiliaram no mestrado, lendo e debatendo meus textos, no esforço contínuo de me libertar das próprias ignorâncias: Danilo e Álvaro.

Quero agradecer, também, ao professor Samuel, que me orientou durante a graduação e de quem partiu o principal impulso para eu ter me interessado por temas de segurança e defesa. Sou eternamente grato pelos seus ensinamentos e conversas. Minha decisão pelo mestrado, em grande medida, decorre de seus conselhos e incentivos. Agradeço-lhe, ainda, por contribuir para impulsionar a minha carreira profissional.

O término do mestrado marca o final de mais uma etapa da minha vida, que, embora tenha se esgotado no tempo, jamais sairá da memória. Os momentos, individuais ou coletivos, vivem agora na lembrança. Por isso, quero agradecer a todos os companheiros e os professores do curso pela oportunidade que tive de aprender com pessoas de notável conhecimento e que me fizeram evoluir intelectualmente. Foram horas de estudo e de lazer, de debates acalorados e de expectativas promissoras. Entre as noites mal dormidas e os textos infundáveis, as angústias e

emoções compartilhadas demonstraram, para fazer jus às Relações Internacionais, que a cooperação – neste caso, o companheirismo – é o melhor caminho.

Como minha vida não começa no mestrado, tenho que olhar para trás e agradecer a todos que me permitiram chegar e encerrar essa jornada. Sem regressar tanto no tempo, dirijo meus agradecimentos, na pessoa do Major-Brigadeiro Whitney, a todos os colegas de trabalho – e, mais do que colegas, amigos – da Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Estou há pouco tempo no ministério, e a experiência tem sido fantástica: é uma chance para vivenciar, na prática, um tema que estudo desde o final de 2007. Hoje, convivendo com oficiais superiores das três Forças, pude me despir de ideias pré-concebidas e compreender melhor as especificidades da profissão militar. Além disso, boa parte das discussões do dia a dia me auxiliou na elaboração da dissertação. Particularmente, quero agradecer ao meu novo companheiro de sala, Juliano Cortinhas, futuro doutor em Relações Internacionais, pelos debates enriquecedores em que nos envolvemos, pelos conselhos e por me permitir partilhar as aflições finais do mestrado.

Seria impossível não desejar voltar no tempo para reviver toda a vida universitária. Tenho um enorme carinho pela Unesp-Franca e todos os professores do curso de Relações Internacionais. Estou certo de que a universidade me proporcionou uma formação sólida na área e essencial para o mercado de trabalho. No decorrer de quatro anos, pude participar de reuniões de grupos de estudos, com destaque para o Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES), e da Orbe – Empresa Júnior de Relações Internacionais. Outra iniciativa, que nasceu no quarto ano e prossegue até agora, da qual tenho um imenso orgulho em participar é o blog Página Internacional, cujo resultado se verifica no renome nacional conquistado. Da faculdade, persiste, por fim, uma saudade gostosa, que jamais fenece: dos grandes amigos com os quais não tenho mais o privilégio de estar todos os dias. Poderia nomeá-los aqui, mas prefiro mantê-los no coração.

Gostaria de agradecer também a várias pessoas da minha querida Novo Horizonte, que, parafraseando Fernando Pessoa, é a mais bela cidade que corre pelo meu Estado. De diferentes maneiras, geralmente indiretas, elas contribuíram com o mestrado, mas, sobretudo, com a formação do meu caráter e evolução espiritual. A sempre sorridente Maria Luiza, externo meus agradecimentos por ceder um espaço no *Jornal Liberdade* para que eu pudesse escrever sobre relações internacionais. À ETEC, na pessoa da diretora Jussara, agradeço pelas

oportunidades que tive para ministrar palestras. Às instituições pelas quais passei, Ordem DeMolay e Interact, e aos tios maçons, tias estrelas e padrinhos rotarianos, sou grato pelos ensinamentos filosóficos que complementaram a educação de meus pais. Ao *sensei* Valdir Rice, deixo o meu muito obrigado por inscrever os princípios do caratê na minha alma. E, finalmente, aos amigos, tantos amigos, e aos familiares, agradeço pela força que sempre me deram, independentemente de minhas ausências e de meu distanciamento. De fato, para recordar Quintana, a amizade é um amor que nunca morre.

Em rápida digressão, quero destacar cinco amigos. Altamir, Gabriel e Thomas, quero lhes agradecer por jamais deixarem a solidão me sufocar durante o tempo em que moramos juntos. Com o Altamir, tive o imenso contentamento de viver nossa amizade de infância também na universidade. Com o Gabriel e o Thomas, pude enriquecer, profissional e culturalmente, em nosso convívio diário. Agradeço, também, a Jacquelline, uma irmã que a vida me permitiu conhecer, por todo apoio e carinho durante a elaboração deste trabalho, e ao Vitor, amigo novorizontino, pela companhia constante e por compartilhar nossas aflições do mestrado.

Quis o destino que eu realizasse um dos conselhos de meu pai de outra maneira. Às vésperas do vestibular, ele frequentemente me aconselhava a seguir a carreira militar. Não veio a farda, mas vieram os estudos, as pesquisas e, atualmente, os valores da caserna na minha formação acadêmica e profissional. E, por falar em destino, espero, também, que eu possa estar à altura dos sonhos de meus avós paternos, que hoje povoam o oriente de meus pensamentos, e honrar a memória de meus ancestrais.

Esta dissertação representa, por fim, o caminho trilhado por um neófito em assuntos de segurança e defesa rumo ao aprendizado. Os agradecimentos aqui expressados demonstram o reconhecimento que tenho por cada um de vocês, familiares, professores e amigos, por lapidarem este caminhante, que ainda tem muito para aprender. Os erros deste trabalho resultam de minhas imperfeições. Para recordar Vinícius de Moares, “Seus defeitos de ideia são os meus defeitos de formação. Seus defeitos de construção são os meus defeitos de realizador.” Agora, em que o mestrado se encolhe no ocaso, só resta dizer que todo o esforço valeu, e muito, a pena. Como grande lição para vida, entendo que é dever de todo brasileiro lutar pela própria pátria, ainda que não seja no campo de batalha. E produzir conhecimento é, sim, um dever que temos com a nossa nação.

“A guerra é um assunto muito importante para ser deixado a cargos dos generais.”

George Clemenceau, ex-primeiro ministro da França

RESUMO

O propósito desta dissertação é analisar a articulação entre a política externa e a política de defesa durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A pergunta central que orienta essa análise é: como evoluiu essa articulação? Para essa pergunta, levanta-se a hipótese de que as políticas externa e de defesa evoluíram por meio de um equilíbrio subótimo. O argumento será desenvolvido em três etapas: em primeiro lugar, procurar-se-á apresentar considerações teóricas que permitam avaliar o objeto de estudo e investigar os contextos internacional, regional e nacional do período em tela, justificando a necessidade de convergência entre essas políticas e estabelecendo um padrão ideal para isso; em segundo lugar, identificar-se-ão os entraves e como eles intervêm na articulação entre as duas políticas; e, por fim, verificar-se-á a articulação entre as duas políticas nos dois principais documento de defesa formulados entre 2003 e 2010, a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, e em dois casos práticos, a missão de paz no Haiti (MINUSTAH) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Ao final, espera-se constatar a ocorrência do equilíbrio subótimo e propor algumas sugestões, com o objetivo de melhorar a articulação entre as duas políticas.

Palavras-chave: política externa; política de defesa; governo Lula; equilíbrio subótimo.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to analyze the relationship between foreign policy and defense policy during the administration of President Luiz Inacio Lula da Silva. The central question guiding this analysis is: how has this relationship evolved? The answer to this question raises the hypothesis that foreign and defense policies evolved through a suboptimal equilibrium. The argument will be developed in three stages: first, it will present theoretical considerations to assess the object of study and investigate the contexts international, regional and national level in this period, justifying the need for convergence between these policies and establishing a pattern ideal for this; secondly, it will identify barriers and how they intervene in the relationship between the two policies; and finally, it will evaluate this relationship in the context of two important document, the National Defense Policy and Defense National Strategy, and in two case studies, the UN stabilization mission in Haiti (MINUSTAH) and the South American Defense Council (SDC). If the hypothesis is correct, the thesis will observe occurrence of suboptimal equilibrium and propose some suggestions in order to improve the link between the two policies.

Keywords: foreign policy; defense policy; Lula's administration; suboptimal equilibrium.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO I: POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NO PLANO TEÓRICO-CONCEITUAL	18
1.1. Segurança e defesa: dos estudos tradicionais aos estudos críticos	19
1.2. Poder: da tradição à inteligência	24
1.3. O ambiente estratégico e a segurança internacional no século XXI: implicações para a América do Sul e o Brasil	29
1.3.1. <i>América do Sul</i>	32
1.3.1. <i>Brasil</i>	36
1.4. Política externa e política de defesa: em busca de um padrão de convergência	39
CAPÍTULO II: OS ÓBICES DA ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA	46
2.1. A autonomia corporativa, o dilema castrense e o rebaixamento de ameaças tradicionais	46
2.2. A política de defesa no governo Lula: entre avanços e indefinições.....	59
2.3. A política externa no governo Lula: o protagonismo do Brasil e seus limites.....	73
CAPÍTULO III: O EQUILÍBRIO SUBÓTIMO: A EVOLUÇÃO TANGENCIAL ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA	84
3.1. Da Política de Defesa Nacional à Estratégia Nacional de Defesa: processos invertidos, resultados controvertidos	85
3.2. A MINUSTAH e o Conselho de Defesa Sul-Americano: pontos de inflexão para a articulação entre a política externa e a política de defesa?	95
1.3.1. <i>MINUSTAH: da convergência à reminiscência na aproximação entre as políticas externa e de defesa.....</i>	96
1.3.1. <i>O Conselho Sul-Americano de Defesa: o protagonismo do ministro da Defesa do Brasil.....</i>	102
3.3. À procura do equilíbrio ótimo: sugestões para melhor articulação entre as políticas externa e de defesa	108
CONCLUSÕES.....	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117

INTRODUÇÃO

Política externa e política de defesa são políticas públicas, adotadas pelo Estado, que devem promover e manter os interesses nacionais nos ambientes doméstico e internacional. Em tese, é esperado que as duas políticas se alinhem, mas, na prática, nem sempre é o que de fato ocorre. Um caso ilustrativo da segunda situação é o Brasil, onde a articulação se atém mais a questões de forma – como, por exemplo, a coerência das duas políticas, diga-se de passagem, necessária, com os princípios constitucionais – do que àquelas de conteúdo – como, por exemplo, a definição de conceitos e de estratégias para a formulação e implementação de ações relativas às duas áreas. A interação entre ambas as políticas é objeto de diversos questionamentos e inquietações, tanto no meio acadêmico quanto no seio da sociedade, entre os quais se citam: a vocação pacifista da diplomacia brasileira não será comprometida pelo desenvolvimento de um poderio militar? A política externa não deveria se preocupar com as demandas socioeconômicas nacionais, mais prementes, e deixar de lado as necessidades de defesa? Não seria responsabilidade dos militares conduzir a política de defesa, enquanto aos diplomatas competeria o exercício da política externa?

Recorde-se, em breve digressão acerca da História do Brasil, que a política externa e a política de defesa competiam a um ministério, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra. Em maio de 1822, durante a primeira gestão dos Negócios Estrangeiros, José Bonifácio da Andrada e Silva desmembrou-a da Secretaria de Negócios da Guerra. Já no ano de 1823, o marquês de Paranaguá continuou o processo de separação, ao desvincular a primeira da segunda, surgindo, assim, um ministério próprio e autônomo para lidar com as relações exteriores do país (CERVO; BUENO, 2008, p. 24) e outro, igualmente autônomo, para lidar com a defesa nacional. Ainda que em outro contexto e com outro tratamento institucional, a memória histórica indica a necessidade de articulação entre as políticas externa e de defesa. Houve momentos em que elas estiveram próximas, como na gestão de Rio Branco na chancelaria, e outros em que elas estiveram distantes, como no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

O estudo proposto insere-se em um momento oportuno e dedica-se a analisar a articulação entre as duas políticas no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em seus dois mandatos, ocorreu um crescente aumento do protagonismo brasileiro no cenário internacional. A diplomacia brasileira procurou aprofundar a integração regional, transcendendo

os limites do Mercosul, com a criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) e, em 2010, o processo se estendeu além da América do Sul, englobando a América Latina e Caribe, com a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O período marcou-se, ainda, por discursos diplomáticos que pregaram a redução das desigualdades nas relações internacionais, que passava, necessariamente, pela redefinição do ordenamento global: a redução dos subsídios agrícolas, o incremento das coalizões Sul-Sul, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a primazia do combate à pobreza e à fome mundiais, entre outras questões, sobressaíram.

O aumento do protagonismo brasileiro, além de trazer oportunidades para o país, também acarretou desafios. Inevitavelmente, recaiu-se na pergunta: o Brasil está preparado para enfrentar esses desafios? Até que ponto as capacidades internas permitem ao país ocupar uma posição mais relevante no mundo? O preparo, sob esse viés, deve levar em conta também a dimensão militar, pois o aumento da projeção externa culmina na assunção de novos riscos. Com efeito, isso demanda uma análise da articulação entre a política externa e a política de defesa no período em tela. A literatura desenvolvida a respeito desse assunto é incipiente e escassa. Por razões que serão exploradas oportunamente neste trabalho, observa-se que essas políticas se articularam de maneira subótima, ou, nas palavras de Alsina Jr. (2006; 2009), como “síntese imperfeita” ou “universos paralelos”, e de Saint-Pierre, como “destino das paralelas”.

No decorrer dos oito anos do governo Lula, com a melhoria da situação socioeconômica interna aliada à notável projeção externa, a visibilidade do Brasil aumentou no mundo. A revista norte-americana *The Economist*, por exemplo, estampou em uma de suas capas de 2009 o título “Brazil takes off”, com a imagem do Cristo Redentor realizando a manobra de decolagem. Este “país-monstro”, enquadrado na seleta categoria de Kennan (1993), começava a exibir traços de suas potencialidades para assegurar um desenvolvimento socioeconômico e, quiçá, ascender à categoria de grande potência. Comumente, passou-se a alimentar a crença de que o futuro finalmente havia chegado, confirmando a expressão consagrada de Stefan Zweig. Não obstante, essas perspectivas ufanistas precisam ser analisadas com cautela. Por exemplo, não há registros, na História Mundial, de uma grande potência que tenha obtido tal status sem uma defesa forte, como recorda Corvisier (1999), a maior parte delas forjou-se sob a insígnia da guerra. Evidentemente, isso não significa que o Brasil deva desenvolver capacidade militar ofensiva, que é contrária à orientação de sua ação diplomática, mas não deve negligenciar a

importância do componente militar em sua inserção internacional em meio a um ambiente anárquico.

Diante do contexto exposto, a pergunta central que orienta este trabalho é: como evoluiu a articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil durante o governo Lula? A hipótese é que essa articulação ocorreu por meio de um equilíbrio subótimo. Estabelece-se padrão qualitativo modesto e focado em três aspectos para avaliar essa articulação¹: a) a presença das burocracias especializadas, diplomatas e militares, no processo de formulação e na condução de ambas as políticas; b) o alinhamento entre os seus objetivos; e c) o entendimento e o tratamento das questões de segurança e defesa. Na situação de equilíbrio ótimo, argumenta-se que ambas as burocracias estão presentes, os objetivos alinhados e há, externamente, um entendimento claro sobre as duas questões. Na situação de equilíbrio subótimo, sugere-se que pelo menos um desses três aspectos não ocorre, ou, caso ocorra, é prejudicado por alguma variável que impede uma articulação ideal. E, na situação de desequilíbrio, marcada pela total desarticulação, não se observa a ocorrência de nenhum desses três aspectos.

Três variáveis explicativas impuseram óbices ao alinhamento entre as duas políticas e conduziram, que permitem pressupor a evolução delas por meio de um equilíbrio subótimo: a) a autonomia corporativa de diplomatas e de militares; b) o emprego modo sistemático das Forças Armadas em questões internas que transcendiam o escopo da defesa nacional, sua atribuição precípua, quando não da segurança; e c) o rebaixamento de ameaças tradicionais à segurança nacional em favor da priorização de temas sociais por parte da diplomacia brasileira.

O objetivo central deste trabalho é analisar a articulação entre a política externa e a política de defesa durante os oito anos do governo Lula. Como objetivos secundários, pretende-se: a) o emprego dos conceitos “segurança” e “defesa”, se eles se restringem à possibilidade de recorrência à força ou se são utilizados de maneira ampliada; b) avaliar em que medida diplomacia brasileira incorporou os temas atinentes à defesa e segurança, e vice-versa, de que maneira os militares conceberam sua possível atuação internacional; c) verificar a formulação e atuação do setor castrense na política externa; e d) observar se foi estabelecida uma hierarquia de prioridades de questões referentes à diplomacia e se isso trouxe entraves para a articulação entre as políticas externa e de defesa.

¹ Este padrão é desenvolvido pelo próprio autor.

Este trabalho adota o estudo de caso como método. Mais especificamente, de acordo com a classificação elaborada por Lipjhart (1971), faz-se um estudo de caso do tipo interpretativo, em que há o interesse maior no próprio caso, ao invés do interesse em elaborar uma teoria geral. Esse procedimento não é ateuórico, na medida em que se recorre a proposições teóricas para melhor compreendê-lo. A escolha metodológica é consonante ao que Rocha definiu como pluralismo teórico (ou pluralismo metodológico). A produção do conhecimento científico, no campo das relações internacionais, é favorecida pelo encetamento do diálogo entre diferentes teorias e conceitos, controlado por testes empíricos, com a finalidade de promover uma melhor compreensão da realidade (ROCHA, 2001; 2002).

A pesquisa proposta é bibliográfica e documental. Os dados primários foram coletados em documentos oficiais e publicações emitidas pelo Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Forças Armadas. Procurou-se analisar, sobretudo, discursos do Presidente da República, dos titulares das duas pastas e de militares, com a finalidade de compreender suas posições acerca de temas afetos às duas políticas e como se comportaram na formulação e condução delas. Para a coleta de dados secundários, recorreu-se a livros específicos sobre a política externa brasileira, a política de defesa e dos Estudos de Segurança, bem como artigos acadêmicos, revistas e periódicos correlatos ao objeto de estudo em questão.

Este trabalho está estruturado em três capítulos. No Capítulo 1, definem-se os conceitos que serão empregados, como segurança, defesa, poder, entre outros, bem como se analisam os contextos internacional, regional e nacional do período em tela, com a finalidade de justificar a importância da articulação entre a política externa e a política de defesa. Não se trata de um universo hobbesiano no qual se sobrepõe o caráter iminente da guerra, nem de uma federação de Estados na qual reine a perpétua paz kantiana. Trata-se de um ambiente de instabilidades e incertezas, que tanto dificulta quanto enseja a cooperação, no qual nada garante o sucesso da diplomacia em manter a paz, nem a tragédia das armas para fazer ininterruptamente a guerra. É necessário, portanto, identificar os constrangimentos para definir a atuação e articulação entre as duas políticas e apresentar um modelo ideal de convergência, que não ocorre. A hipótese é que ambas as políticas evoluíram por meio de um equilíbrio subótimo.

No segundo capítulo, o objetivo é avaliar os entraves que impediram um equilíbrio ótimo entre a política externa e a política de defesa. Foram identificadas três variáveis, já mencionadas, que afetaram diretamente a articulação entre as duas políticas. Essas variáveis,

intrinsecamente ligadas, serão analisadas individualmente, no início, a fim de se verificar como elas se manifestaram na condução da política de defesa e da política externa durante o governo Lula, em um segundo momento.

Por fim, no terceiro e último capítulo, analisa-se o argumento da articulação entre a política externa e a política de defesa por meio de um equilíbrio subótimo. Procura-se, então, verificar o processo de formulação dos dois principais documentos de defesa, a Política de Defesa Nacional de 2008 e a Estratégica Nacional de Defesa de 2008, o que eles preveem para a articulação entre as duas políticas e se isso é suficiente. Discute-se, também, se a atuação brasileira no Haiti, como costumam argumentar diplomatas e militares, e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano constituiriam de fato um ponto de inflexão para a convergência entre a diplomacia e a defesa. E, na sequência, delineiam-se algumas sugestões e propostas que poderiam contribuir para o debate, nos meios político e acadêmico, em favor de uma melhor articulação das políticas em estudo.

CAPÍTULO I: POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA NO PLANO TEÓRICO-CONCEITUAL

A política externa e a política de defesa de qualquer país devem estar alinhadas em favor da promoção dos interesses nacionais. Em ambas as políticas, organizam-se interesses comuns, mas as ações podem variar de acordo com as distintas visões de mundo de seus formuladores e as definições conceituais que orientam a prática. Daí a necessidade de estabelecer, neste capítulo, os conceitos que serão empregados ao longo deste trabalho e explicar por que essas duas políticas não devem estar desvinculadas, particularmente em um momento de transformações constantes nas relações internacionais. Este é o objetivo deste capítulo.

Para melhor compreensão da importância da conexão lógica entre as políticas externa e de defesa, analisam-se também os contextos internacional, regional e nacional nos quais elas evoluíram, bem como os constrangimentos que esses contextos podem impor à formulação de ambas as políticas. Com isso, pretende-se demonstrar porque os tomadores de decisão do Brasil não devem negligenciar, ou mesmo subestimar, o desenvolvimento de uma capacidade militar condizente com o crescente protagonismo internacional do país, empregando-a à luz de uma estratégia de poder inteligente e amparando-a em valores e ideias consagrados pela própria ação diplomática brasileira. Ao final, após se avaliar a construção das políticas externa e de defesa, apresenta-se um modelo de convergência entre elas, identificando que a articulação dessas políticas se deu por meio de um equilíbrio subótimo.

Este capítulo está estruturado da seguinte maneira: em primeiro lugar, diferenciam-se os conceitos “segurança” e “defesa” e se apresenta a evolução dos Estudos de Segurança, o que é importante para interpretar como o governo brasileiro define e trata desses conceitos; em segundo, delineiam-se considerações sobre o poder e a necessidade de empregá-lo de maneira inteligente, como uma estratégia para respaldar a inserção internacional do Brasil e que permita uma interação positiva entre diplomacia e defesa; em terceiro, analisam-se os cenários internacional, regional e nacional que abrangem o recorte temporal adotado por este trabalho (2003-2010); e, por último, trata-se da formulação das políticas externa e de defesa e se estabelece um padrão ideal de convergência entre ambas, que permitirá avaliar a interação como subótima. Pretende-se, com isso, aclarar os questionamentos recorrentes sobre o alinhamento das

políticas externas e de defesa, e apresentar o arcabouço teórico-conceitual para investigar o objeto deste trabalho.

1.1. Segurança e defesa: dos estudos tradicionais aos estudos críticos

A definição dos conceitos de “segurança” e “defesa”, do ponto de vista teórico, não é tarefa fácil. Em geral, a falta de clareza na compreensão desses dois termos pode instruir práticas políticas equivocadas. Na visão esguiana, os dois conceitos são interpretados da seguinte maneira: a) “Segurança é a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza” (ESG, 2009, p. 65); e b) “Defesa é um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de Segurança” (ESG, 2009, p. 66). Por um lado, essas definições destacam a abrangência da “segurança”; por outro, deixam dúvidas sobre a natureza eminentemente – e não exclusivamente – militar da “defesa”.

De modo simplificado, costuma-se considerar a “segurança” como um estado desejável, que possibilita aos indivíduos realizar, livres de quaisquer ameaças² que coloquem em risco a própria existência ou algum valor particular, suas atividades e vontades, para atingir o bem-estar e a felicidade. “Defesa”, por sua vez, é a estrutura administrativa, organizativa e operativa, centrada no Estado, que prevê a aplicação direta do instrumento militar para garantir a segurança. Em suma, enquanto a primeira é uma condição, a segunda é uma ação (DINIZ; PROENÇA JR, 1998, p. 55; SAINT-PIERRE, 2008, p. 55-57; SILVEIRA, 2004, p. 169-171)³.

Em se tratando dos conceitos de “segurança” e “defesa”, é preciso ter claro que há duas dimensões para a primeira: “uma *externa*, primariamente – e não exclusivamente – voltada para assuntos de defesa; e uma *interna*, primariamente – também não exclusivamente – para assegurar o monopólio do uso da força pelo Estado em seu território” (DINIZ; PROENÇA JR, 1998, p. 55). Nesse sentido, ressalta Saint-Pierre (2010, p. 2) que, internamente, o soberano é

² A “ameaça” pode ser definida como “uma representação, um sinal, uma certa disposição, gesto ou manifestação percebida como o anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe.” SAINT-PIERRE, 2003, p. 24)

³ A Política de Defesa Nacional de 2005 distingue o conceito de segurança e de defesa. Enquanto o primeiro é entendido como “a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”; o segundo “é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” (BRASIL, 2005, online).

polícia e só para o exterior ele é política, no sentido schmittiano do termo⁴. Essa dupla distinção da natureza da força, protetora no âmbito doméstico e eliminadora ou defensora no âmbito internacional, define a doutrina, o preparo e o emprego dos meios para cumprir ambos os fins. Precipuamente, as Forças Armadas são os instrumentos de defesa do Estado, embora isso não exclua o apoio de outros órgãos institucionais que tratem, especificamente, da segurança pública. De maneira complementar, a diplomacia constitui a vertente preventiva da defesa, alicerçada em uma estrutura militar crível, capaz de gerar efeito dissuasório (SILVEIRA, 2004, p. 171-172).

Na literatura, prefere-se a conceituação do termo “segurança”, deixando subentendida a noção de “defesa”. A “segurança”, por um lado, é tanto uma forma especial da política, pois pode ser invocada em uma disputa na qual os atores ameaçam recorrer ou recorrem ao uso da força para obter o que querem, quanto um problema especial, já que envolve as trocas entre os humanos e seus instrumentos (Estados, organizações internacionais, etc.). Essa troca objetiva não apenas alcançar os resultados preferidos dos atores, mas também o preparo para o uso da violência e da intimidação coercitiva, com a finalidade de obter tais resultados. Por outro lado, uma compreensão mais acurada do termo deve evidenciar as instâncias e os períodos históricos em que os atores escolhem estratégias e políticas de longo-prazo para superar os incentivos ao uso da força como solução de seus conflitos (KOLODZIEJ, 2005, p. 22-24).

Em sua raiz etimológica, o termo “segurança” já traz uma contradição intrínseca. Balzacq (2003-2004, online) considera-o como um oxímoro, uma vez que a palavra abriga dois conceitos conflitantes: *sine* (sem) e *cura* (cuidado). Dessa maneira, segurança não diz respeito a um estado no qual não existe nada para se temer, mas, ao contrário, desperta o temor exatamente pela falta de cuidado. Mais recentemente, tem sido empregada outra expressão para definir a segurança: um conceito essencialmente contestado, que se tornou um aforismo amplamente difundido e compartilhado pelos estudiosos da temática. Já Booth (2007) trata a segurança como um conceito derivativo – seguindo a lógica de Cox de que toda teoria é sempre algo para alguém ou para algum propósito –, que não é normativamente neutro e está imbuído de valores, entendimentos e propósitos particulares. O autor ainda chama a atenção para o fato de que o problema da segurança não é o significado do conceito, mas a política do significado (BOOTH,

⁴ Para Schmitt (1996), a política está baseada na relação dicotômica amigo-inimigo. Esse antagonismo orienta e justifica o uso da força: por um lado, coopera-se e se defende os amigos, por outro, dissuade-se e se combate os inimigos. O autor ainda considera que a oposição política é a mais intensa e extrema de todas as demais oposições, as quais serão tanto mais políticas quanto mais se aproximarem do extremo.

2007, p. 201), que esconde o “real” do mundo e superestima questões percebidas como vitais – armamentos, soberania, etc. – em detrimento de outras, mais graves e fatais, porém, negligenciadas – pobreza, fome, doenças, etc.

Os debates contemporâneos abarcam os dilemas supramencionados e lidam com a problemática definição conceitual, por meio de três questões: o que é a segurança, como nós a estudamos e o que deve ser protegido (KRAUSE; WILLIAMS, 1997). Resumidamente, a segurança tem sido abordada pela seguinte literatura no pós-Guerra Fria⁵: os Estudos Tradicionais de Segurança (*Traditional Security Studies – TSS*) mantêm o foco nos assuntos estratégico-militares que garantem a sobrevivência do Estado; os abrangentes (*wideners*) – representados pela Escola de Copenhague – tratam da ampliação da agenda de Segurança para outros setores, considerando outros objetos referentes; e, finalmente, os Estudos Críticos de Segurança (*Critical Security Studies – CSS*) adotam uma atitude de questionamento de toda a estrutura na qual a segurança é conceituada e visam à emancipação.

Na literatura dos Estudos Tradicionais de Segurança, centrados nos estudos estratégicos, “segurança” diz respeito à preservação do Estado no sistema internacional. Para tanto, deve-se considerar as situações nas quais se julga imprescindível o uso da força e a faculdade de fazer a guerra. O entendimento do Estado enquanto referência central pressupõe a defesa da integridade territorial e de sua soberania, as quais conservam o interesse da nação e o bem-estar da sociedade. Inevitavelmente, fixar o Estado como objeto referente da segurança requer o desenvolvimento de capacidades militares condizentes com esse objetivo, mesmo porque, sob a ótica global, outros Estados farão o mesmo.

A dimensão militar é privilegiada por Walt (1991), ao escrever sobre o renascimento dos estudos de segurança. Na contramão das abordagens alargadoras, que começavam a surgir com a derrocada da Guerra Fria, o autor afirma que o foco principal desses estudos é fácil de ser identificado: o fenômeno da guerra. Seria preciso, portanto, investigar as condições em que o uso da força se torna provável e as políticas específicas adotadas pelos Estados para se preparar, se prevenir ou se engajar em uma guerra.

Mesmo concentrado no aspecto militar e estadocêntrico, Walt (1991) sinaliza uma agenda mais ampla para os estudos de segurança, que vai da análise do papel exercido pelas políticas domésticas até um refinamento das teorias existentes. Sob essa perspectiva, abre-se a

⁵ Para uma síntese das diversas vertentes que estudam a “segurança”, ver Smith (2006) e Buzan e Hansen (2009).

possibilidade, inclusive, para um alargamento nos próprios Estudos Tradicionais de Segurança. É o caso, por exemplo, da contribuição de Ayoob (1997), com o “realismo subalterno”, para quem não basta considerar apenas as ameaças externas ao Estado, senão também as internas, decorrentes, sobretudo, do próprio esforço de construção desse Estado sem o qual a segurança não seria possível⁶.

Já a Escola de Copenhague, notadamente por meio das obras Buzan e Wæver (1998), elaborou um conceito significativo para os Estudos de Segurança: a “securitização” (*securitization*). Primeiramente, ressalta-se que a “segurança” é definida como: “o movimento que conduz a política para além das regras do jogo estabelecidas e molda a questão, seja como um tipo especial de política, seja acima da política”⁷ (BUZAN et al., 1998, p. 23, tradução livre). Dessa maneira, a securitização pode ser entendida como a visão mais extrema da “politização” (*politicization*), porque retira um determinado assunto da esfera da política e o situa na esfera da segurança⁸. Além disso, a securitização é concebida como uma prática auto-referenciada, na medida em que se apresenta como um ato discursivo. Um assunto se torna “de segurança” não necessariamente porque há uma ameaça real, mas porque ele é apresentado como uma ameaça. Essa ameaça deve colocar em risco à sobrevivência de um objeto referente – ela não é qualquer ameaça –, demandando medidas excepcionais às normas políticas vigentes. Em suma, a securitização é um movimento que desloca um assunto da normalidade da política para a excepcionalidade da segurança.

Com a definição da securitização, a segurança excede a própria dimensão estratégico-militar e passa a englobar outros setores, cada qual com os seus respectivos objetos referente. Sucintamente, esses setores são: 1) setor militar: a referência central é o Estado, cuja sobrevivência deve ser assegurada pelas suas Forças Armadas; 2) setor político: as ameaças são determinadas em termos dos princípios constitutivos do Estado (soberania e ideologia, por exemplo); 3) setor econômico: os objetos referentes são fixados com dificuldade, oscilando muitas vezes entre firmas e mercados, mas só podem ser considerados caso a sobrevivência do Estado ou da população esteja ameaçada; 4) setor social: o objeto referente é constituído pelas

⁶ Nas palavras de Ayoob: “The state cannot replace society, but it must protect society. In the lack of political order, social and individual values are meaningless; they cannot be realized, nor can they be protected from assault, violence and chaos.” (AYOOB, 1997, p. 132).

⁷ Do original: “the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics” (BUZAN et al., 1998, p. 23).

⁸ Williams (2003) compara o conceito de securitização, da Escola de Copenhague, com o atributo fundamental do soberano, segundo Schmitt: o caráter de decidir na exceção, e não de acordo com as regras usuais.

identidades coletivas (nações, religiões, etc.); e 5) setor ambiental: o objeto referente varia, incorporando desde a sobrevivência de espécies individuais ou tipos de habitat, como a manutenção do clima do planeta e a biosfera (BUZAN *et al.*, 1998, 1998: 22-23).

Com relação aos Estudos Críticos de Segurança, para Booth (2005), até os anos 80, os Estudos de Segurança sempre tiveram respostas definidas para questões pré-definidas. Seria preciso, portanto, repensar a segurança, o que envolve duas etapas: o aprofundamento (*deepening*) e o alargamento (*broadening*). A primeira consiste na proposição de: a) uma nova ontologia, com um referencial mais amplo, devendo ir além do Estado soberano e englobar desde o indivíduo até a humanidade; b) uma nova epistemologia que procure descobrir o “real” na política mundial, sem recorrer aos mesmos métodos das ciências naturais; e c) uma orientação para a práxis, relacionando idéias e ações de forma explicitamente emancipatórias, tendendo ao universalismo. A segunda etapa visa ao alargamento da agenda de Segurança, deixando de focar apenas o militar e politizar os temas de segurança ao invés de fazer o contrário, securitizar todos os temas de política. Percebe-se, aqui, uma crítica do autor à Escola de Copenhague, especificamente ao conceito de securitização.

Booth (2007) considera que o mundo que não está trabalhando a favor da maioria de seus habitantes e propõe uma teoria crítica da segurança mundial. Nessa perspectiva, assinala-se a importância do significado dos conceitos de “sobrevivência” e “emancipação” e a maneira pela qual eles se ligam ao conceito de “segurança”. Sobrevivência está relacionada com a perspectiva da existência, enquanto a segurança vai além da própria sobrevivência (*survival-plus*); se o primeiro não garante necessariamente a eliminação das ameaças, o segundo culmina em uma escolha que advém da liberdade de ameaças e exatamente essa liberdade confere à segurança um valor instrumental⁹. A finalidade é a emancipação, e a segurança, o meio para emancipar.

De estudos no nível estatal a um enfoque individual, entremeado pela construção social de objetos referentes, é fato que os conceitos tradicionais de segurança já não condensam boa parte dos fenômenos do século XXI e as concepções mais recentes estão se consolidando. Permanece, ainda, uma grande zona cinzenta entre os Estudos Tradicionais de Segurança e as novas concepções, como a Escola de Copenhague e os Estudos Críticos de Segurança. Por um lado, o alargamento ou a redefinição da segurança podem, por exemplo, levar um indivíduo ou

⁹ Para Booth (2007, p. 112), a emancipação “*seeks the securing of people from those oppressions that stop them carrying out what they would freely choose to do, compatible with the freedom of others. [...] Emancipation is the philosophy, theory, and politics of inventing humanity.*”

uma coletividade, à medida que se percebe livre de ameaças tradicionais, a pleitear que o Estado ou alguma organização não governamental (ONG) passe a tratar uma demanda particular – e subjetiva – como uma questão de segurança. Por outro, o dilema entre securitizar a política ou politizar a segurança incide na escolha entre adotar medidas excepcionais ou as normas políticas vigentes para lidar com os problemas que se julga pertencerem ao domínio da segurança. A securitização da política pode servir para atender a interesses escusos, com o propósito de justificar e legitimar, por exemplo, uma intervenção humanitária, ao passo que a politização da segurança, embora garanta maior previsibilidade nas ações, pode ser insuficiente para enfrentar as necessidades contemporâneas na dimensão da segurança.

Esta lacuna teórico-conceitual nos Estudos de Segurança afeta a percepção e a legitimação das ameaças, o entendimento sobre o que deve ser ou não considerado assunto de “segurança”, os limites para o emprego do termo e as medidas que precisam ser tomadas para resguardar o objeto referente que esteja em risco. Além disso, a definição da “segurança” implica diretamente o entendimento da “defesa”: ao se ampliar o primeiro, transpassando o liame militar, quais as consequências para o segundo? E, mais, a percepção, os interesses e as expectativas quanto à definição de ambos os conceitos indicam rumos para a formulação de estratégias e tomadas de decisões afetas às políticas externa e de defesa. Cabe investigar que rumos são esses, particularmente no caso do Brasil.

1.2. Poder: da tradição à inteligência

É impossível tratar de segurança e defesa sem uma análise, ainda que breve, do poder, partindo de sua concepção tradicional até o “poder inteligente”. O objetivo, aqui, não é pormenorizar um conceito que, assim como a segurança e a defesa, desperta numerosas definições e debates, mas refletir sobre sua aplicação no horizonte temporal abarcado por este trabalho e, mais adiante, como ele poderia influenciar a articulação entre as políticas externa e de defesa no caso do Brasil. Ao invés de se concentrar apenas na instrumentalidade do poder militar para a condução da política externa brasileira, a exemplo do estudo de Alsina (2009), opta-se por avaliá-la à luz do poder inteligente.

O poder nem sempre é um fim em si mesmo, mas um meio que gera efeitos e que visa alcançar objetivos. Em seu sentido mais amplo, conforme apresentado por Aron (2002, p.

99), o poder “é a capacidade de fazer, produzir ou destruir”. No campo das relações internacionais, ele é a capacidade de um Estado impor sua vontade aos demais e não é um valor absoluto, mas relacional. Decorre que, diante dessa situação, a política internacional se torna um choque constante de vontades e os Estados se comportam como rivais – e não como inimigos de morte –, de tal maneira que cada um é afetado pela ação dos outros, assim como suspeita das intenções alheias (ARON, 2002, p. 100). Isso não significa, entretanto, que o choque de vontades desencadeie, inevitavelmente, a guerra: enquanto perdura a ação diplomática, a prevalência das vontades é determinada pela palavra e não pelas armas.

Nas relações internacionais, anárquicas, os Estados não exercem a autoridade: eles exercem o poder (ROCHA, 2002, p. 268-269). No entanto, tão importante – e também imprecisa – quanto a definição do poder é a capacidade de mensurá-lo. A literatura de Relações Internacionais, enquanto área do conhecimento científico, em geral, concentra-se nos aspectos relacional e distributivo do poder, mais voltados para a dimensão externa, tomando por pressuposto os elementos que o constituem internamente. Morgenthau (2003) detém-se nessa questão e enumera como elementos do poder a geografia, os recursos naturais (alimentos e matérias-primas), a capacidade industrial, o grau de preparação militar (tecnologia, liderança e quantidade e qualidade das Forças Armadas), a população, a índole nacional, o moral nacional, a qualidade da diplomacia e a qualidade do governo¹⁰. Por meio da conjugação de três desses elementos – população, território e recursos naturais –, por exemplo, Kennan (1993) incluiu o Brasil na seleta categoria de “país-monstro”.

Conceito caro à tradição realista, o poder é elemento indispensável a qualquer análise, seja porque define os interesses (MORGENTHAU, 2003), seja porque compõe a estrutura anárquica internacional que constrange o comportamento dos atores (WALTZ, 2005). Para Mearsheimer (2001), em sua perspectiva ofensiva, qualquer Estado deve perseguir o poder até alcançar a hegemonia sobre o globo, única garantia para a própria segurança. Diante dessa moldura, sobressai a política de poder, expressão homônima do livro de Wight (2002), que é sinônima de política da força, desconsiderando o direito ou a justiça, e as situações de conflito se tornam iminentes. Sob a ótica do realismo político, o componente militar, sobretudo, impõe o alinhamento lógico entre as políticas externa e de defesa.

¹⁰ Em certa medida, a ESG também incorpora os elementos do poder nacional enumerados por Morgenthau, tratando-os, todavia, como expressões do poder nacional: política, econômica, psicossocial, militar, científico e tecnológica.

Por muito tempo, nas Relações Internacionais, o entendimento do poder limitou-se ao poder militar. Carr (2001, p. 143) já preconizava que “[a] suprema importância do instrumento militar repousa no fato de que a *ultima ratio* do poder, nas relações internacionais, é a guerra”. Na década de 1970, os teóricos do institucionalismo liberal, notadamente Keohane e Nye (2001), observaram que, no ambiente da *détente*, decrescia o uso da força militar, por causa de seu elevado custo – econômico e político – e da diminuição da crença no seu emprego. Para esses autores, a estratégia militar resultava em um ato de desespero. Concomitantemente, os temas relacionados com a economia internacional ascendiam na agenda global, em particular com o aprofundamento dos processos internacionais, que, para os autores, estavam mudando a natureza da política mundial. Mesmo nesse cenário, em que se acentuou a interdependência entre os países, o poder não perdeu sua importância, conquanto tenha deixado de ser concebido apenas por intermédio das questões militares e de segurança.

Não obstante o entendimento de que o poder não é unidimensional, restrito à sua vertente militar, a incorporação da dimensão econômica preservou, em parte, a concepção original do poder, enquanto imposição da vontade, seja pela coerção, seja pelas sanções. O “poder duro” (*hard power*) – como se convencionou chamar a fusão do poder militar com o econômico – tornou-se uma espécie de poder de comando, cuja racionalidade instruíra os tomadores de decisão a obter poder sobre os outros para alcançar seus objetivos. Com a derrocada da Guerra Fria – *a priori*, em contraposição ao poder duro –, emergiu o conceito de “poder brando” (*soft power*)¹¹, isto é, o poder de influência, “a capacidade de afetar outros utilizando meios cooptativos de ajuste da agenda, persuasão e produção de atração positiva para a obtenção de resultados preferidos”¹² (NYE, 2012, p. 44). Nesse sentido, ampliou-se a reflexão sobre o conceito, incluindo o alcance de objetivos em termos de poder com – e não mais sobre – os outros, na medida em que capacitá-los ajuda a atingir os próprios objetivos. Para Nye (2012), ao longo dos últimos anos, as redes, conexões, coalizões e instituições internacionais adquiriram maior importância para lidar com ameaças de desafios compartilhados, e elas seguirão importantes no século XXI.

¹¹ O poder brando, em geral, envolve recursos intangíveis, como instituições, ideias, valores, cultura e a legitimidade percebida das políticas, mas também pode incorporar recursos tangíveis, como os econômicos. (NYE, 2012, p. 44).

¹² Uma boa análise do emprego do poder brando como complemento do poder duro pode ser encontrada em Nye (2002).

Aliás, no novo milênio, de acordo com Nye (2012), a análise do poder nas relações internacionais se sofisticou e sua distribuição no mundo assemelha-se a um tabuleiro de xadrez tridimensional:

No tabuleiro do alto, o poder militar é em grande parte unipolar e os Estados Unidos têm possibilidade de permanecer supremos por algum tempo. Mas, no tabuleiro do meio, o poder econômico já vem sendo multipolar há mais de uma década, com os Estados Unidos, a Europa, o Japão e a China como os principais jogadores, e com outros países ganhando importância. A economia da Europa é maior que a dos Estados Unidos. O tabuleiro de baixo é o reino das relações transnacionais que atravessam fronteiras fora do controle do governo, e inclui atores não estatais [...] o poder é amplamente difuso e não faz sentido falar aqui de unipolaridade, multipolaridade ou qualquer outro desses clichês que os líderes e os especialistas políticos usam em seus discursos. (NYE, 2012, p. 16)

Diante desse contexto, Nye (2012) observou que ocorreram – e ainda ocorrem – dois grandes deslocamentos de poder, um horizontal e outro vertical, respectivamente: uma transição do poder entre os Estados, com o retorno da Ásia, e uma difusão dele dos Estados para os atores não estatais, já que baixaram as barreiras de ingresso na política mundial – por exemplo, com hackers causando prejuízos a governos e empresas. Para lidar com a complexidade desses fenômenos e, também, para contrapor às percepções equivocadas de que o poder brando, isoladamente, promoveria uma política externa eficiente, o autor elaborou o conceito de “poder inteligente” (*smart power*). Segundo Nye, pequenos Estados – como Cingapura – ou Estados historicamente em ascensão – como a Prússia no século XIX ou a China na atualidade – são adeptos, frequentemente, às estratégias desse poder.

Fundamentalmente, o conceito de poder inteligente, assim como os de poder duro e poder brando, representa o desenvolvimento da própria noção de Carr, Aron, Morgenthau, entre outros, sob nova roupagem semântica. Não há nada relativamente novo, exceto uma tentativa de sofisticação vocabular aplicada a novos tempos, mais imprevisíveis, e cujo emprego se tornou referência para os tomadores de decisão e analistas das relações internacionais. No presente estudo, utiliza-se essa terminologia por efeito de simplificação metodológica e adequação à nomenclatura contemporaneamente empregada na disciplina de Relações Internacionais.

Em linhas gerais, o poder inteligente, segundo Nye (2012), é a combinação do poder duro, da coerção e do castigo, com o poder brando, da persuasão e da atração. O poder inteligente não deve se ater à sua maximização ou à obtenção da hegemonia, mas sim aos modos de combinar recursos em estratégias bem-sucedidas no contexto que ora se apresenta. O êxito de tais estratégias depende da capacidade de responder a cinco perguntas: a) que objetivos ou resultados são preferidos; b) que recursos estão disponíveis e em que contextos; c) quais são as posições e as

preferências dos alvos de tentativas de influência; d) que formas de comportamento de poder têm maior probabilidade de sucesso; e e) qual é a probabilidade de sucesso (NYE, 2012, p. 262-263).

Recordando a metáfora da política mundial como um jogo de xadrez tridimensional, Nye (2012) argumenta que a distribuição dos recursos entre os atores, estatais e não estatais, varia em cada domínio. Para ele, o mundo não é unipolar, multipolar ou caótico, e sim os três simultaneamente. Daí a necessidade de uma estratégia inteligente que consiga lidar com distribuições de poder em diferentes domínios. Qualquer análise puramente realista ou liberal é insuficiente, restrita à compreensão das dinâmicas de um tabuleiro ou de outro. Novamente, ressalta-se a importância de exercer o poder tanto com os Estados quanto sobre eles. Se, por exemplo, no tabuleiro do alto, as relações militares interestatais exigem a formação de alianças e o equilíbrio de poder, estes se tornam inúteis para a solução dos problemas do tabuleiro de baixo, como pandemias, mudanças climáticas ou fome. Esses problemas requerem a cooperação e o estabelecimento de instituições, resultando em um jogo de soma positiva.

O emprego do poder inteligente precisa ser avaliado mais detidamente pelos tomadores de decisão brasileiros neste momento de crescente protagonismo do Brasil nas relações internacionais. Em sua recente projeção no cenário internacional, o país negligenciou a instrumentalidade do poder duro como componente de política externa, privilegiando o poder brando. No entanto, a postura brasileira acarreta novas responsabilidades e novos desafios, os quais demandam uma diplomacia respaldada por uma estrutura militar crível, com capacidade dissuasória, e, ao mesmo tempo, um discurso convincente que permita atrair países, particularmente aqueles em desenvolvimento, para temas globais de seu interesse. É, portanto, dessa maneira que se reitera a articulação coerente entre as políticas externa e de defesa. Ademais, cabe analisar a evolução do contexto atual em que se insere o poder inteligente e a formulação de ambas as políticas.

1.3. O ambiente estratégico e a segurança internacional no século XXI: implicações para a América do Sul e o Brasil¹³

O século XXI, embora não tenha introduzido uma mudança paradigmática¹⁴ nas relações internacionais, a exemplo do que ocorreu com o desmoronamento da ordem bipolar, trouxe à tona novamente a pergunta: o que caracteriza, essencialmente, o período atual? Analistas e teóricos das Relações Internacionais, bem como tomadores de decisão, não conseguiram se esquivar de tal questão para a condução da política mundial. As duas características sobressalentes – transição e difusão do poder –, observadas por Nye (2012), tão logo se fizeram presentes com os atentados de 11 de setembro de 2001 e o desgaste da hegemonia norte-americana, sobretudo, em virtude das aventuras no Afeganistão e Iraque. Posteriormente, a crise financeira de 2008 acentuou o processo de deslocamento horizontal do poder. Somam-se a essas questões a crise na governança global, na qual se acentuam os embates entre a unipolaridade militar, a multipolaridade econômica e o caos transnacional, para apresentar soluções aos desafios contemporâneos nos termos propostos por Nye (2012). É objetivo desta seção traçar macro-considerações sobre o contexto internacional desse novo milênio e suas implicações para a inserção da América do Sul e do Brasil no mundo, particularmente no campo da segurança, cuja análise deve ser levada em conta pelos formuladores brasileiros das políticas externa e de defesa.

Os atentados de 11/09, ao assinalarem que nem mesmo a superpotência estava segura em seu território¹⁵, colocaram em xeque a unimultipolaridade e a secular influência dos Estados Unidos no cenário internacional. O incidente se converteu em um novo teste para a hegemonia política dos Estados Unidos (PROCÓPIO, 2001), desafiando sua capacidade de gerenciar a ordem internacional. Concomitante às preocupações norte-americanas, que ensejaram o exercício de um unilateralismo frustrado, verificou-se a escalada de outros países na política mundial. Já proferia Maquiavel (1999) que o poder não deixa vácuos e sempre alguém tentará conquistá-lo.

¹³ Este subcapítulo é um resumo do trabalho apresentado pelo autor no 6º Seminário do Livro Branco de Defesa Nacional – “A indústria nacional de defesa”, intitulado “A Divina Comédia internacional e lugar estratégico do Brasil no século XXI”.

¹⁴ Aqui, refuta-se a ideia de que os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 provocaram uma mudança profunda nas relações internacionais.

¹⁵ Embora não haja consenso sobre o assunto, há autores, como Chomsky (2003), que consideram que, pela primeira vez na história, desde 1812, os Estados Unidos foram atacados em seu território. Assim, os ataques japoneses a Pearl Harbor representaram, na verdade, um ataque contra bases militares estabelecidas em colônias norte-americanas e, portanto, não se tratou de um ataque no território nacional dos Estados Unidos.

Em se tratando de outras dimensões (ou tabuleiros) – e não apenas da militar –, como a industrial, financeira, social e cultural, não há mais a proeminência absoluta e indiscutível dos Estados Unidos. Zakaria (2008), à semelhança da análise de Nye (2012), notou que estaria ocorrendo a “ascensão do resto” para destacar a mudança na distribuição global do poder, uma vez que países emergentes – notadamente a China e a Índia – começavam a deter o controle de importantes processos em curso e a fazer frente ao poderio norte-americano. Com efeito, estaria surgindo um “mundo pós-americano”, no qual os Estados Unidos manteriam a preponderância militar, sem, no entanto, exercerem a superioridade política e econômica.

A difusão do poder insere-se no esteio da erosão da ordem vestifaliana dos Estados. Recorde-se que o 11/09 não foi perpetrado por um Estado, e sim por um ator não estatal. De acordo com Badie (2003), verificou-se, no século XXI, uma intensificação do que ele chamou de “hibridização do sistema internacional”, marcada pelo envolvimento crescente dos indivíduos em diferentes níveis – redes transnacionais, comunidades étnicas e culturais, governos locais, etc. –, para a construção de uma governança global não monopolizada pelo Estado.

Antes, porém, de tratar da governança global, é preciso uma digressão sobre a soberania, um dos pilares do “templo de Vestfália”, na expressão de Zacher (2000). A soberania não é mais indivisível nem exclusiva e os Estados, cada vez mais, dividem suas responsabilidades com outros atores, interestatais, transnacionais e não estatais. Ressalta-se, todavia, que esse fenômeno não é inédito, mas fruto de uma violação sistemática, durante o século XX, de princípios e regras consagrados pelo Tratado de Vestfália. Para Krasner (2001), a soberania se tornou uma “hipocrisia organizada”, e sua violação, baseada no cálculo de interesses materiais ou em ideias, aceita ou compelida, passou a ser encarada como uma normalidade, e não como uma excepcionalidade.

Concomitante ao processo de erosão da ordem vestifaliana dos Estados, ao longo dos anos 1990 emergiu o conceito de “governança global”. Rosenau (2000) diferenciou a governança de governo, para demonstrar que é possível presumir a existência da primeira sem o segundo. Embora ambas as definições se refiram à adoção de comportamentos e atividades orientados para metas e para a ordenação do sistema internacional, o último sugere que as atividades sejam sustentadas por uma autoridade formal, enquanto a primeira pode ou não ser sustentada por essa autoridade. Czempiel (2000, p. 235), por sua vez, considera a governança como: “a capacidade de fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas. [...] Os governos

exercem o domínio; a governança usa o poder”. A governança é um fenômeno mais amplo que o governo, na medida em que envolve os Estados e outros atores e processos, formais ou informais – organizações e regimes internacionais, blocos econômicos, ONGs, etc. –, para o gerenciamento da ordem internacional.

Diante desse cenário internacional que faz lembrar a assertiva de Marx, “tudo que é sólido se desmancha no ar”, com princípios, regras e normas sendo constantemente definidos e redefinidos, outros riscos e desafios foram incorporados à agenda da segurança internacional, dificultando o próprio entendimento dos conceitos de segurança e defesa. A grande maioria desses riscos e desafios é similar àqueles que, na década de 1990, estiveram sob a tutela das chamadas “novas ameaças”¹⁶. São problemas transversais, em geral interconectados, que fogem ao completo domínio estatal, mas que afetam os países de maneira desigual. As publicações *Global Risks*, do *World Economic Forum*, têm o propósito de mapear esses riscos e desafios, agrupados em cinco categorias: econômica, ambiental, geopolítica, social e tecnológica. A título de ilustração, apresenta-se uma cadeia de riscos relacionada a um tema caro ao Brasil, interna e externamente: a segurança alimentar¹⁷. O alcance de tal condição pode conduzir desde a guerras interestatais ou civis, passando pelo declínio de quantidade e qualidade da água, até a redução do crescimento econômico da China (WORLD ECONOMIC FORUM, 2008).

Ao mesmo tempo em que uma miríade de riscos e desafios acometeu os Estados, implícita ou explicitamente e em proporções variadas, grandes preocupações de segurança internacional permaneceram em voga: o terrorismo, com os atentados no metrô de Madri, em 2004, e a questão nuclear, com o desenvolvimento dos programas iraniano e norte-coreano. Uma preocupação adicional foi o enlace de ambas as questões, que gerou o temor de terroristas empreenderem ataques por meio de armas nucleares – assunto que passou a ser objeto de

¹⁶ Nota-se que o termo “novas ameaças” gera algumas controvérsias. Muitas das ameaças que emergiram na década de 1990 não eram novas, o que ocorreu é que velhos problemas – antes mitigados pelo embate entre as superpotências – reapareceram e se tornaram ameaçadores. Desses problemas, os únicos que se apresentam como novos são o crime organizado transacional e o terrorismo em sua dimensão internacional (LÓPEZ, 2003, p. 89).

¹⁷ O relatório de 2008 (p. 12) adota a definição de segurança alimentar da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês): “food security is achieved when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. Food security, similar to energy security, is not only about avoiding physical disruptions to supply, but also about ensuring supply at a price which allows economic activity and wellbeing to flourish”.

discussão de Conferências de Segurança Nuclear. Vale lembrar, ainda, que a Guerra do Líbano, em 2006, mais uma vez demonstrou que a guerra não havia se tornado obsoleta.

1.3.1. América do Sul

Após a apresentação do contexto internacional e das dinâmicas contemporâneas de segurança, é válido analisar a inserção da América do Sul e do Brasil no mundo. Como ambos se posicionam nesse contexto cujo traço marcante é a transição e a difusão do poder e no qual se diversificaram os riscos e desafios? De que maneira as dinâmicas globais afetam as dinâmicas regionais e nacionais de segurança e defesa?

Na primeira década do século XXI, os líderes regionais enveredaram a América do Sul para uma integração coesa e robusta, constituindo um pólo próprio de poder em um mundo marcado por desequilíbrios e incertezas na governança global. Iniciativas como as reuniões de presidentes sul-americanos, iniciadas em 2000, a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) demonstram os esforços empreendidos em benefício de um projeto integrador. Moniz Bandeira (2010, p. 110) enfatiza que não há “qualquer perspectiva para os países pequenos se não se unirem e formarem um amplo espaço econômico comum” e destaca o peso da região integrada (2010, p. 118):

Composta por doze Estados, dentro de um espaço contíguo, possuía, em 2007, uma população total de 294 milhões de habitantes (2008), cerca de 67% de toda a América Latina e o equivalente a 6% da população mundial (6.706.993.152 – 2008 est.), com integração linguística, pois imensa maioria falava português e espanhol, e detinha uma das maiores reservas de água doce e biodiversidade do planeta, além de imensas riquezas em recursos minerais, pesca e agricultura. E não apenas sua população era quase equivalente à dos Estados Unidos (307.212.123, est. 2008). Seu território, cerca de 17 milhões de quilômetros quadrados, era o dobro do território americano, com 9.631.418 quilômetros quadrados. Em tais circunstâncias, [...] podia representar um espaço econômico e político autônomo [...].

A despeito das iniciativas positivas para a integração sul-americana, há fatores que inibem a concretização de tal projeto. Esses fatores podem ser entendidos à luz de quatro paradigmas que, segundo Cervo (2008), norteiam as relações entre vizinhos na América do Sul: a rivalidade, o conflito e a cooperação, as relações cíclicas e as relações em eixo. Por quase dois séculos, Equador e Peru se envolveram em um litígio fronteiriço. O conflito marcou as relações entre Venezuela, Colômbia e Equador em 2008, quando o exército colombiano matou o número dois das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), Raul Reyes, em território

equatoriano. Já as relações cíclicas se dão com a alternância entre a rivalidade, o conflito e a cooperação, como ilustrado, também, nas duas situações anteriores. E, finalmente, as relações em eixo ocorrem quando a imagem de Estado corresponde a de outro, com o qual se estabelece uma relação de co-responsável, situação que se verifica entre Brasil e Argentina.

Além desses fatores inibidores, analisados sob a ótica dos quatro paradigmas das relações entre vizinhos sul-americanos, o narcotráfico e a consolidação da democracia foram preocupações constantes para os governos da região. O temor do transbordamento do conflito interno colombiano para toda a América do Sul e a possível ingerência dos Estados Unidos para combatê-lo, notadamente com o Plano Colômbia, estiveram presentes na agenda regional de segurança e lançaram dúvidas sobre o processo de integração. A democracia, por sua vez, tornou-se uma condição *sine qua non* a integração não seria possível e os acontecimentos na Venezuela, em 2002, e no Equador, em 2005¹⁸, quando ocorreram rupturas da ordem democrática, demonstraram as dificuldades intrínsecas às iniciativas para integrar a América do Sul. No entanto, simultaneamente, disseminou-se a percepção de que a integração sul-americana poderia lidar efetivamente com ambas as preocupações, na medida em que a necessidade de se enfrentar desafios comuns reforça a adoção de um projeto comum, mesmo em uma leitura realista.

Para examinar as dinâmicas de segurança na América do Sul, recorre-se à teoria dos complexos de segurança regional (RSCT, na sigla em inglês), de Buzan e Wæver (2006). Cabe, primeiramente, ressaltar que os autores se concentram no nível de análise regional por duas razões: a) é nele que os Estados e outras unidades se relacionam a ponto de a segurança de um não se dissociar da segurança dos demais; e b) é onde ocorre a interação entre os extremos da segurança global e a segurança nacional. Os críticos, em geral, questionam a existência de um complexo de segurança sul-americano, mas, como alertam Buzan e Wæver, a RSCT é uma estrutura analítica e, nos complexos, as dinâmicas de segurança entre os membros variam de acordo com a polaridade (unipolar ou multipolar) e as relações amizade-inimizade (formação de conflito, regime de segurança e comunidade de segurança). Em síntese, um complexo de segurança regional é “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos estejam tão interligados que seus problemas de segurança não podem

¹⁸ Além destes dois incidentes – e apesar de não ter ocorrido ruptura da ordem democrática –, a renúncia do presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada, em 2003, diante da grave situação social e política, demonstram a fragilidade das instituições de alguns países sul-americanos para propiciar a governabilidade.

ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros”¹⁹ (BUZAN; WÆVER, 2006, p. 44, tradução livre).

Buzan e Wæver (2006) consideram que existe, na América do Sul, um complexo de segurança regional. No complexo de segurança sul-americano, segundo os autores, as dinâmicas de segurança são conduzidas regionalmente, e não orientadas pelos Estados Unidos, pois a região raramente tem sido objeto de preocupação dos governos norte-americanos. Esse ponto, contudo, é discutível, por exemplo, quando se observa a instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia, o que gerou controvérsias na região, expressadas em reuniões da União Sul-Americana de Nações (Unasul). Apesar desse fato, pode-se considerar, como afirmam Buzan e Wæver, que esse complexo de segurança possui características peculiares quando comparado com outros: o baixo número de guerras no século XXI e as dinâmicas de segurança interestatais geralmente ficam em segundo plano, preteridas diante dos assuntos domésticos.

Para Buzan e Wæver (2006), o complexo de segurança sul-americano está dividido em dois subcomplexos: o Cone Sul e o Norte Andino. O primeiro contém as principais potências da região e, tradicionalmente, se definiu em função das rivalidades entre Argentina, Brasil e Chile e Estados de menor expressão geopolítica (Paraguai, Uruguai e Bolívia). A análise dos autores, em parte, é verdadeira, pois desconsidera que houve tentativas de cooperação entre os três primeiros países logo no início do século XX, com o pacto do ABC. Porém, de fato, foi com a derrocada dos regimes autoritários que esses países se aproximaram e se integraram, formal ou informalmente, sob a égide do Mercosul, o que, de maneira gradual, estaria conduzindo o subcomplexo de um regime de segurança para a formação de uma comunidade de segurança²⁰. Já o subcomplexo Norte Andino, composto por Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana, estruturou-se em rivalidades – as quais ainda não foram superadas – e, por isso, persistem elementos de conflito, que foram agravados pelos problemas transnacionais de segurança,

¹⁹ Do original: “A set of units whose major processes of securitisation, desecuritisation, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another” (BUZAN; WÆVER, 2006, p. 44). A dessecuritização é o processo inverso da securitização, ou seja, quando um assunto “de segurança” retorna à esfera da política.

²⁰ Buzan e Wæver adotam os conceitos de regime internacional, formulado por Krasner (1995), aplicado na área temática da segurança, e de comunidade de segurança, formulado Deutsch (1966). De acordo com Krasner (1995), um regime internacional é composto por um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais. Segundo Deutsch (1966), uma comunidade de segurança ocorre quando a integração entre os Estados atingem um nível de estabilidade e eles renunciam, em definitivo, à guerra para a solução de suas controvérsias e a mecanismos, como o equilíbrio de poder, para a manutenção da própria segurança.

principalmente relacionados com o narcotráfico. Os dois autores são enfáticos em afirmar que a configuração do complexo de segurança sul-americano, como um todo, e de ambos os subcomplexos, em particular, dependem do futuro do Mercosul e do sucesso na guerra contra o narcotráfico.

Não obstante as dinâmicas próprias de segurança que ocorrem no âmbito do complexo de segurança sul-americano, qualquer análise será incompleta se desconsiderar os esforços de redefinição da segurança hemisférica²¹. Reconhece-se que esse é um conceito eivado de conotações político-estratégicas, as quais refletem a era da bipolaridade e a influência dos Estados Unidos, mas é importante notar que, pela primeira vez, o continente, como um todo, deixa claro para o mundo quais são ameaças que lhe afetam. Esse processo de redefinição teve início na década de 1990, com o estabelecimento das Cúpulas das Américas e das Reuniões de Ministros da Defesa das Américas e a criação da Comissão de Segurança Hemisférica no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), e seu marco significativo é a Declaração sobre Segurança das Américas, fruto da Conferência Especial sobre Segurança, realizada na Cidade do México, em 2003.

Antes da realização da Conferência, a Comissão de Segurança Hemisférica enviou um questionário a todos os Estados-membros da organização. Esse questionário foi dividido em quatro blocos de perguntas: conceito de segurança, instrumentos, instituições e processos e Conferência Especial sobre Segurança. O objetivo da Comissão era estabelecer uma visão comum sobre a segurança hemisférica e, assim, medidas comuns que permitissem promovê-la²². Especificamente, no que se refere às ameaças, preocupações e outros desafios de natureza diversa, a Declaração sobre Segurança das Américas listou questões tradicionais e “novas”: a) o terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles; b) a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a democracia; c) os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente; d) o tráfico de seres humanos; e) os

²¹ Os dois parágrafos que tratam da segurança hemisférica decorrem de reflexões do autor quando desenvolveu um projeto de pesquisa sobre a atuação da OEA na redefinição desse conceito, em 2009, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

²² Cabe fazer uma rápida observação: praticamente todas estas medidas, na verdade, são as medidas de construção da segurança e da confiança, estabelecidas pela Declaração de Santiago (1995), Declaração de San Salvador (1998) e Consenso de Miami (2003). Aliás, essas mesmas medidas passaram a ser enfaticamente destacadas após a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS).

ataques à segurança cibernética; f) a possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos; e g) a possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas (OEA, 2003, online).

A Declaração sobre Segurança das Américas enfatizou a natureza multidimensional das ameaças e explicitou que é prerrogativa de cada Estado-membro identificar suas prioridades nacionais de segurança, assim como definir estratégias, planos e ações para fazer frente às ameaças que lhes afligem²³. Em outras palavras, cada país, ou sub-região, securitiza suas demandas de segurança e as dinâmicas resultantes desse processo de securitização permitem visualizá-lo sob o prisma da teoria de Buzan e Wæver (2006). Contudo, basicamente, grande parte das ameaças, reais ou potenciais, que afetam a América, como um todo, e a América do Sul, em particular, são “novas” e difusas, provenientes de atores não estatais ou de acontecimentos fortuitos. Tais ameaças acarretam desafios para a formulação das políticas externa e de defesa aos governos da região, bem como reforçam a necessidade da cooperação como o meio mais eficaz de combatê-las, sobretudo, por meio de um projeto de integração coeso e robusto, no qual se inclua, também, questões de segurança e defesa.

1.3.2. Brasil

Por fim, resta analisar a inserção internacional do Brasil em meio ao contexto apresentado. Em 2003, na esteira da ascensão de governos ditos de esquerda na América do Sul, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva chegou ao poder, encampando um discurso de mudança, para superar os graves problemas socioeconômicos, associados a políticas supostamente neoliberais adotadas ao longo da década de 1990. A expectativa era de que o alinhamento ideológico com as demais lideranças sul-americanas seria benéfica à integração regional e que os ideais de justiça e igualdade, intrínsecos à história pessoal do presidente, se reproduzisse na projeção externa do país, contestando a governança global. Para Cervo (2008, p. 25), o pensamento prevalecente durante a administração de Lula, que orientou as ações externas, foi:

²³ Na prática, era isso que ocorria. Por exemplo, em 1996, a região caribenha estabeleceu o Sistema de Segurança Regional do Caribe, priorizando a prevenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes, o controle da imigração, os desastres naturais, entre outros, enquanto que os países andinos, por meio da Carta Andina para a Paz e Segurança, se comprometeram com a criação de uma política comunitária de segurança, baseada na cooperação, na redução dos gastos de defesa e na resolução pacífica de controvérsias.

“as estruturas do capitalismo produzem benefícios unilaterais em favor dos mais fortes [...], a menos que se estabeleça a união dos países emergentes, cujos governos [...] negociam reciprocidades reais nas relações com os países centrais ou travam o avanço da governança global”.

No governo Lula, de fato, a situação socioeconômica do país progrediu. Após herdar uma economia estável, marca do governo anterior, já orientada para a redução das desigualdades, o presidente pôde avançar com seu projeto político. A economia brasileira saltou do 15º para 8º lugar no ranking das maiores economias mundiais, as descobertas do pré-sal novamente destacaram o potencial brasileiro em recursos naturais e mais de 20 milhões de brasileiros deixaram a linha da miséria²⁴. Porém, o problema da violência persistiu crítico no país²⁵, muitas vezes compelindo os Poderes Públicos a solicitarem o emprego das Forças Armadas em matéria de segurança pública.

Para analisar a dimensão da segurança no Brasil, recorre-se ao estudo de cenários prospectivos para o ano de 2022, realizado pelo Exército Brasileiro em 2005²⁶. Esses cenários foram classificados de acordo com a probabilidade de ocorrência de eventos e se são favoráveis ou não ao Brasil. À parte da metodologia que orienta o estudo, apresentam-se os dez eventos selecionados pelo Exército: 1) reações internacionais ao protagonismo brasileiro; 2) atividades terroristas em território brasileiro; 3) participação militar do Brasil em conflitos na América do Sul; 4) sistema coletivo de defesa do Mercosul; 5) neutralização de pressões internacionais sobre a Amazônia; 6) crescimento da participação do Exército no Orçamento Geral da União; 7) aumento dos investimentos em ciência e tecnologia; 8) institucionalização do emprego das Forças Armadas em segurança pública; 9) revitalização da indústria brasileira de defesa; e 10) maior influência da opinião pública nas atividades do Exército.

²⁴ O modelo de crescimento econômico inclusivo, adotado durante o governo Lula, foi analisado positivamente por estudos, a exemplo do relatório de Stuart (2011), que considera três casos exitosos – Brasil, Vietnã e Gana – na implementação desse modelo, dos quais se poderiam extrair lições.

²⁵ Para exemplificar, citam-se os dados sobre a taxa de homicídios levantados pelo Mapa da Violência de 2012. Entre 2003 e 2010, embora tenha ocorrido um crescimento negativo de 1,4% nessa taxa, de 28,9 para 26,2 homicídios em cada 100 mil habitantes, na série histórica, quando comparada a taxa de 2010 com a de 1980, levando em consideração o aumento da população, o crescimento real, em 30, foi de 124% ou 2,7% por ano.

²⁶ O Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em 2004, lançou o “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022”, com a finalidade de definir objetivos estratégicos para auxiliar no planejamento de ações de curto, médio e longo prazos. Esse estudo, em alguma medida, apresenta uma análise retrospectiva do país, além de esboçar cenários para o futuro. Porém, por opção metodológica, este trabalho se concentra no estudo realizado pelo Exército Brasileiro, o qual está mais diretamente ligado ao tema desenvolvido aqui.

Esses eventos provocam reflexões sobre a articulação entre as políticas externa e de defesa. Conforme o estudo do Exército, boa parte desses eventos já ocorre, como as reações ao protagonismo brasileiro e à participação militar do Brasil em conflitos na América do Sul. As reações ao protagonismo brasileiro, por exemplo, manifestam-se por meio dos entraves às iniciativas de pleitear cargos de destaque em organizações internacionais, como o Conselho de Segurança, ou da negação do apoio a propostas acordadas em bloco, como a eliminação dos subsídios agrícolas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). A neutralização das pressões internacionais sobre a Amazônia, desde quando o processo de integração no Cone Sul adquiriu proeminência, é objeto de preocupação constante dos governos. A preocupação com a região amazônica – definida como prioridade pela Estratégia Nacional de Defesa (END) – advém de temas como apropriação da biodiversidade, de valor econômico ainda incalculável, mudanças climáticas, presença de estrangeiros e ONGs em atividades suspeitas de infração à lei ou contrárias aos interesses nacionais, entre outros.

Um evento que dificulta à articulação entre a política externa e a política defesa – e sobre o qual se discorrerá melhor no Capítulo 2 – é a institucionalização do emprego das Forças Armadas em segurança pública. Na verdade, esse evento se insere em um debate mais amplo, envolvendo toda a América Latina, sobre qual seria o papel das Forças Armadas após a Guerra Fria, particularmente no esteio dos processos de redemocratização que se instalaram pela região. Durante a década de 1990, os Estados Unidos tentaram moldar a agenda de segurança hemisférica, no sentido de se responsabilizarem pela defesa do hemisfério, enquanto as Forças Armadas dos demais países americanos lidariam com questões internas de segurança, principalmente o combate ao narcotráfico. No Brasil, as limitações atuais dos órgãos policiais e o aumento da violência – verificado, por exemplo, com a extensão de atividades ligadas ao crime organizado ou a ilícitos transnacionais – levou o Governo Federal a empregar, de maneira recorrente, as Forças Armadas, particularmente o Exército, em ações de natureza policial. Essa situação poderia conduzir, de acordo com o estudo de cenários prospectivos, a inclusão da segurança pública como missão constitucional das Forças Armadas, o que é controverso e percebido como prejudicial à Defesa Nacional.

Finalmente, após a análise dos contextos internacional, regional e nacional delimitados pelo recorte temporal desta pesquisa, resta tratar, mais especificamente, da

formulação da política externa e da política de defesa e estabelecer um padrão de convergência que permita verificar a qualidade da articulação entre ambas as políticas.

1.4. Política externa e política de defesa: em busca de um padrão de convergência

O objetivo desta seção é estabelecer um padrão de convergência entre a política externa e a política de defesa, após a análise da formulação e condução de ambas individualmente. O esforço é ingente e requer simplificação analítica que permita estabelecer esse padrão. Essas duas políticas, concebidas na esfera doméstica, projetam-se precipuamente para a esfera exterior e devem promover e manter os interesses nacionais. No Brasil, enquanto a política externa não é estabelecida por nenhum documento formal, mas depreendida por intermédio dos discursos diplomáticos e das posturas assumidas pelo governo, a política de defesa possui documentos formais para a condução do assunto. Por possuir um caráter mais abrangente e estar condicionada à anarquia internacional, a política externa é elemento estruturante fundamental da política de defesa e ambas não podem estar desvinculadas, o que seria contraproducente e prejudicial à consecução dos objetivos a que elas se destinam (ALSINA JR., 2006, p. 34).

Antes de tratar da política externa, delineiam-se considerações sobre a diplomacia. Wight (2002, p. 105) a considera como a instituição²⁷ mais apropriada para negociar. Há outras instituições que são importantes para resolver os contenciosos sem a deflagração do ato bélico, como as alianças, que servem para efetivar um interesse comum, e a arbitragem, que se ocupa da resolução de pequenas divergências entre os Estados. Já a guerra é a instituição para a decisão final das divergências.

Segundo Watson (1991), a pluralidade é condição essencial da diplomacia, que advém da coexistência de vários Estados independentes em um mundo interdependente. Para o autor, esse diálogo diplomático é, em síntese, um instrumento da sociedade internacional que conduz a um processo civilizado de conscientização e de respeito aos pontos de vistas de outros povos e que é, ao mesmo tempo, civilizador, pois permite a troca contínua de ideias e de esforços, buscando soluções mutuamente aceitáveis para os conflitos de interesse. Não obstante essa

²⁷ Ainda que o autor não apresente uma definição clara de instituição, é possível inferir que ela não tem o mesmo significado de organização internacional e pode ser concebida como um conjunto de regras (formais ou informais), processos e práticas que guiam o comportamento dos agentes envolvidos.

tendência civilizatória, a diplomacia pode ser desvirtuada ou mal empregada e, então, situações de crise, ou mesmo o extremo da guerra, figura no horizonte.

Aron, ao tratar das relações internacionais como relações precipuamente interestatais, destacou, simbolicamente, dois personagens que vivem e simbolizam essas relações: o diplomata e o soldado. Ambos representam as coletividades a que pertencem: enquanto o primeiro, no exercício de suas funções, é a unidade política em nome da qual fala, o segundo, no campo de batalha, é a unidade política em nome da qual aniquila o seu semelhante. Para o autor, cujas ideias refletem os embates ideológicos e estratégicos do período da Guerra Fria, as relações interestatais, à diferença de outras relações sociais, exibem um traço peculiar: elas se desenrolam à sombra da guerra²⁸, isto é, esse relacionamento implica inevitavelmente na guerra e na paz (ARON, 2002, p. 52-53). Ressalta-se, aqui, a importância da diplomacia, ou mesmo de outras instituições das relações internacionais, como o canal para dirimir os antagonismos, de modo que o conflito de interesses não seja solucionado por meio do derramamento de sangue e, ao mesmo tempo, enfatiza-se a prudência da ação diplomática:

Quando se recusa a recorrer aos meios violentos, o diplomata não se esquece da possibilidade e das exigências da arbitragem pelas armas. A rivalidade entre as coletividades políticas não se inicia com o rompimento de tratados, nem se esgota com a conclusão de uma trégua. Contudo, qualquer que seja o objetivo da política externa [...], este objetivo nunca é a *guerra em si*. Alguns homens amam a luta por si mesma; alguns povos praticam a guerra como um esporte. No nível das civilizações superiores, contudo, quando os Estados se organizam legalmente, a guerra não pode ser mais do que um meio (quando é deliberadamente consciente) ou uma calamidade (se foi provocada por causas desconhecida dos atores). (ARON, 2002, p. 219-220)

Mesmo escrevendo no século XX, a prudência de Aron é realçada no século XXI, na medida em que se discute a mudança da natureza clausewitziana da guerra: ela permaneceria como a continuação da política por outros meios? Em um ambiente internacional de profundas transformações, o fenômeno bélico adquire novos contornos, que desafiam a teoria de Clausewitz. O termo “novas guerras” foi cunhado, representando conflitos cuja destinação não é impor a vontade política ao inimigo. Daí decorre o dilema para a reflexão estratégica e, conseqüentemente, para o preparo e emprego das Forças Armadas. Esse dilema é identificado por Saint-Pierre (2010, p. 33) da seguinte maneira: “ser fiel à tradicional definição de “guerra” e considerar a maior parte desses conflitos como “não guerras”, ou considerá-los guerras e

²⁸ À semelhança de Aron, Carr (2001, p. 143) já havia afirmado que a guerra “espreita os bastidores da política internacional”.

abandonar a definição clausewitziana para cair numa polissêmica de espantos”. Para o autor (SAINT-PIERRE, 2010, p. 33):

Em algumas dessas “guerras” [novas guerras], o objetivo não parece ser impor a vontade ao inimigo que se enfrenta nos campos de batalha alhures, mas manipular a vontade política do compatriota para dirimir um pleito eleitoral doméstico. Exércitos carregando estandartes da democracia, marchando sobre cadáveres cujas mentes e corações eles se propuseram a conquistar, provocam uma resistência alimentada pelo ódio que mistura o invasor com os valores que diz representar. Campanhas militares, unilateralmente punitivas, banalizam a violência e atropelam o Direito Internacional. Culturas milenares são afrontadas por tropas estrangeiras, auxiliares e mercenárias que satisfariam a taxonomia maquiaveliana dos exércitos. Seres humanos assumem o destino de se transformar em vetor da morte, colocando sua vida a serviço do terror. Etnias, raças e religiões alimentam genocídios intraestatais. [...] Algumas intervenções militares para garantir a segurança no mundo são realizadas por empresas privadas. Se garantir a segurança é uma empresa, o negócio é a insegurança e a lógica da política, que se espera na guerra, é substituída pela do lucro.

Em se tratando da política externa, de acordo com Altemani (2005, p. 3), ela é “a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional e que, por conseguinte, sua definição e implementação é prerrogativa do Estado”. Em uma leitura realista, pode-se depreender que a diplomacia e a estratégia – o diplomata e o soldado – são a “razão de ser” da política externa, instrumentos específicos e complementares submetidos à arte única dessa política, para fazer valer os interesses e objetivos estatais. Enquanto a primeira pode ser definida como “a arte de vencer sem usar a força”, a segunda é “a arte de vencer de um modo mais direto” (ARON, 2002, p. 73). Recorda-se que, para Carr (2001, p. 144), a política externa jamais poderia divorciar-se da estratégia, uma vez que tal política é limitada pela razão entre a força militar de um país e a dos outros países. Sob a ótica do realismo político, a divisão clara entre o externo e o interno, a *high politics* e a *low politics*, submetem as políticas domésticas às relações internacionais e solapam o entendimento da política externa como política pública, ao mesmo tempo em que reforçam a instrumentalidade do poder duro – principalmente sua dimensão militar – para a própria política externa.

Putnam (1988), ao contrário, sugere que, dependendo da situação, as relações internacionais determinam as políticas domésticas, e vice-versa; porém, mais importante do que solucionar esse dilema da causalidade, é averiguar quando e como se dá essa determinação. Para tanto, o autor desenvolveu a metáfora do “jogo de dois-níveis” (*two-level games*), no sentido de que as interações internas e externas ocorrem simultaneamente em dois níveis: a) no nível nacional, em que, por um lado, os grupos domésticos perseguem seus interesses, pressionando o governo, de modo que este adote políticas que lhes são favoráveis e, por outro, os políticos

perseguem o poder por meio da construção de coalizões com aqueles grupos; e b) no nível internacional, no qual os governos nacionais procuram maximizar suas capacidades de satisfação das pressões domésticas e minimizar as consequências negativas das negociações. Esse jogo é, igualmente, decomposto em duas etapas: na primeira, desenrola-se a barganha entre os negociadores, com o intuito de alcançarem um acordo; na segunda, acontecem as discussões entre os diferentes grupos políticos para ratificarem ou não o acordo alcançado.

Em observância às conceituações de Wight (2001), Watson (1991) e Putnam (1988), o diálogo entre os Estados, conciliador e civilizador, é conduzido por meio da política externa, expressando, internacionalmente, objetivos, valores e padrões de comportamento definidos internamente. Essa política, em resumo, fornece conteúdo à diplomacia. Nada, no entanto, garante a prevalência de um cenário internacional idílico. Por essa razão, a política externa não deve descurar da estratégia, seja para fazer valer seus objetivos, seja para dissuadir ameaças aos interesses nacionais. As duas gramáticas da política externa, a diplomacia e a estratégia, precisam, ademais, estar conjugadas ao exercício do poder inteligente. Outra vez mais, ressalta-se que a política interna, externa e internacional compõem um *continuum* de processo decisório e que a política externa é uma política pública (SANCHEZ et al., 2006; PASQUARELLI, 2010).

Quanto à política de defesa, considera-se que seu objetivo central é, idealmente, garantir resposta, pela via militar, a agressões externas e que ela deve se inserir no escopo mais amplo da política externa (ALMEIDA, 2010; ALSINA JR., 2006). A condução dessa política é, também, o eixo central do ordenamento das relações político-militares (MEZA, 2003). Para Diniz e Proença Jr. (1998), a política de defesa é constituída, fundamentalmente, por quatro componentes: Forças Armadas, estrutura integrada de comando e planejamento militar, institucionalidade governamental para a defesa e política declaratória e prática concreta.

Resumidamente, apresentam-se estes quatro componentes indispensáveis à política de defesa. As Forças Armadas, elemento constitutivo do poder para Morgenthau (2003), representam o cerne da defesa nacional, na medida em que o ponto nevrálgico de qualquer política de defesa é resolver, favoravelmente, um eventual conflito armado. Clausewitz (1996) já afirmava que a essência da guerra é o duelo e, nesse sentido, as Forças Armadas devem estar se estruturar sobre cinco pilares: efetivo, armas combinadas, logística, comando, controle, comunicações, inteligência e computação (C³I.C) e prontidão operacional. O segundo componente lida com as peculiaridades oriundas das competências diferenciadas das forças

singulares – operações em ar, terra e mar –, para assegurar a eficácia na coordenação entre elas e em suas ações combinadas²⁹. Já a institucionalidade governamental para a defesa representa o conjunto de relacionamentos, formais ou informais, entre as Forças Armadas e as demais agências e organismos governamentais que tratam, como parte de suas atribuições, de assuntos de defesa nacional³⁰. Por fim, o último componente diz respeito à enunciação dos objetivos, compromissos e limites para as relações internacionais do país e orienta ações no ambiente externo. Aqui, observa-se que toda política de defesa necessariamente deve estar vinculada à política exterior, que determina, explicitamente, a pauta de objetivos que um país procura alcançar no mundo.

Diniz e Proença Jr. (1998) enumeram, além dos componentes de uma política de defesa, as atividades que lhe são essenciais, em torno das quais gravitam as práticas cotidianas dessa política. A primeira atividade é a avaliação estratégica e governamental, pela qual deve ser considerada a formulação geral de expectativas diante das oportunidades e riscos estratégicos provenientes da realidade em questão. A segunda é o projeto de força, que se desdobra em projeto integrado delas e projeto específico de cada força: o primeiro deve apresentar diretrizes básicas gerais – como, por exemplo, concepções de emprego; o segundo, adequar as forças singulares àquele projeto integrado, preparando-as, assim, para atender aos propósitos da política de defesa. A terceira é o planejamento das ações militares, razão da existência das Forças Armadas, que define as metas em cenários de conflito e os programas necessários para a viabilização militar delas. Esse planejamento justifica a composição das estruturas dos estados-maiores singulares e dos arranjos ligados à estrutura integrada de comando e planejamento militar. Por fim, a última atividade é a elaboração do orçamento consolidado de defesa, processo no qual o Legislativo exerce um papel fundamental.

A compreensão do cenário internacional, regional e nacional é imprescindível para a formulação das políticas externa e de defesa. Para um país com as características do Brasil, argumentou Flores (1992, p.126), em um dos primeiros livros dedicados à elaboração de uma política de defesa – embora o autor tenha chamado de política militar –, que não convém

²⁹ No caso brasileiro, historicamente, o nível de integração e interoperabilidade entre as Forças Armadas foi baixo. A maioria das explicações para isso reside no corporativismo inter-forças, na ausência de conflitos e de ameaças claras, bem como do emprego recorrente das Forças em questões de segurança interna.

³⁰ São exemplos dessas agências e organismos o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, as Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional, a Agência Espacial Brasileira, entre outros.

estratégias ofensivas, e sim “estratégias dissuasórias, defensivas e de implementação e(ou) manutenção da ordem, que podem, é claro, comportar operações ofensivas limitadas, a serviço dessas estratégias”. No século XXI, os desequilíbrios e as incertezas se acentuam com os deslocamentos nas relações de poder e o governo brasileiro reafirma seu compromisso com princípios consagrados de sua diplomacia, após Barão do Rio Branco: autodeterminação, não-intervenção, solução pacífica de controvérsias, juridicismo e ação externa cooperativa e não-confrontacionista. Por um lado, esses princípios constituem recursos do poder brando; por outro, eles deixam subentendidos os recursos do poder duro. Uma inserção internacional assertiva, considerando o argumento de Flores, requer o emprego do poder inteligente, de modo que, na nomenclatura de Aron, a diplomacia e a estratégia se complementem e se reforcem mutuamente.

Face ao exposto, o intuito, agora, é estabelecer um padrão qualitativo ideal de convergência, para avaliar a articulação entre as políticas externa e de defesa. Esse padrão é modesto e se delimita em três aspectos. O primeiro é a presença das burocracias especializadas, diplomatas e militares, no processo de formulação das duas políticas. Esse processo não se limita à simples redação de documentos e inclui um debate amplo e aberto, em diversas instâncias governamentais, que integre, e não apenas harmonize, as visões de mundo dos agentes envolvidos e defina as linhas gerais de ação que se pretende buscar com ambas as políticas. O segundo aspecto diz respeito ao alinhamento lógico entre os objetivos da política externa e os objetivos da política de defesa. O terceiro – e último – diz respeito ao entendimento e ao tratamento do governo brasileiro concedido a questões de segurança e defesa.

Os três aspectos estão intrinsecamente ligados e não podem ser visualizados isoladamente. A primeira situação, o equilíbrio ótimo, pressupõe a presença das duas burocracias no processo de formulação e condução das políticas externa e de defesa, o alinhamento entre os seus objetivos e o entendimento e tratamento claro das questões de segurança e defesa. A segunda situação, o equilíbrio subótimo, que sustenta o argumento central deste trabalho, é verificada quando pelo menos um desses três aspectos não ocorre ou, caso ocorra, é afetado por alguma variável que impede a articulação plena, e desejável, entre as duas políticas. A terceira situação, o desequilíbrio, é marcada pela total desarticulação entre essas políticas e pode ser observado quando não ocorre nenhum desses três aspectos: cada burocracia define suas políticas autonomamente, os objetivos estão desalinhados e a ausência de clareza no entendimento e tratamento das questões de segurança e defesa.

Por meio desse padrão de convergência estabelecido, verificar-se-á a hipótese de que há um equilíbrio subótimo na articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil durante o governo Lula. Esse equilíbrio é afetado por três variáveis explicativas – a autonomia corporativa das burocracias especializadas, o emprego recorrente das Forças Armadas em atribuições subsidiárias e o rebaixamento de ameaças tradicionais à segurança nacional em favor da priorização de temas sociais na agenda externa –, que serão examinadas logo mais, no Capítulo 2. No primeiro aspecto, apesar de diplomatas e militares participarem do processo de formulação da Política de Defesa Nacional de 2005, além da aproximação entre eles observada na missão de paz no Haiti (MINUSTAH), a primeira variável explicativa interfere. No segundo aspecto, percebe-se que os objetivos de ambas estão atrelados aos princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil, porém; em se tratando da missão precípua das Forças Armadas, principal instrumento da defesa nacional, verifica-se que seu emprego para a promoção da segurança pública distorce sua projeção para fora, no sentido de respaldar a ação diplomática. E, finalmente, no terceiro aspecto, embora o governo brasileiro tenha definido com certa clareza qual seu entendimento e tratamento das questões de segurança e defesa, acabou optando pela priorização temas não militares como uma estratégia de inserção no campo da segurança internacional, buscando atrelá-la aos temas essenciais da política externa.

Este capítulo destinou-se a apresentar e definir os conceitos que serão empregados ao longo deste trabalho e, sobretudo, justificar porque é importante, e necessário, a articulação entre a política externa e a política de defesa. Uma não deve caminhar sem a outra, e vice-versa, considerando os interesses nacionais que um país almeja realizar e manter. Particularmente, nesse período de redefinição do cenário internacional, com a difusão do poder, a complexidade dos atores e suas ações e o crescente protagonismo brasileiro, deve-se refletir com atenção sobre o desenvolvimento de capacidades militares que sustentem a atuação diplomática do Brasil e lhe permitam alcançar suas pretensões no mundo. No capítulo seguinte, o objetivo é compreender os entraves que dificultam a articulação entre as duas políticas.

CAPÍTULO II: OS ÓBICES DA ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA

Neste capítulo, serão analisadas as três variáveis que, durante o governo Lula, foram identificadas como entraves para a articulação entre a política externa e a política de defesa: a autonomia corporativa das burocracias especializadas, o emprego recorrente das Forças Armadas em suas atribuições subsidiárias – situação que se denomina, aqui, como “dilema castrense” – e o rebaixamento de ameaças tradicionais na agenda externa. As três variáveis identificadas estão intimamente ligadas e explicam por que a evolução dessa articulação ocorreu por meio de um equilíbrio subótimo no período em tela, argumento central desta dissertação.

O objetivo, aqui, é avaliar como estas variáveis se manifestam na condução da política externa e da política de defesa. A primeira dessas variáveis, a autonomia corporativa, inerente aos diplomatas e aos militares, intervém no processo de formulação e na condução de ambas as políticas. A segunda variável afeta a estruturação da política de defesa, à medida que o emprego sistemático das Forças Armadas em problemas internos distorce sua missão precípua, que é a defesa do país frente a ameaças externas. A terceira variável se visualiza na estratégia de inserção internacional promovida pelo Brasil ao longo do governo Lula, a qual, basicamente, conferiu baixa instrumentalidade ao poder militar para respaldar a política externa.

O capítulo está estruturado em três seções. Na primeira delas, o propósito é apresentar as três variáveis explicativas identificadas como entraves para a articulação das políticas externa e de defesa. Na segunda, analisa-se a condução da política de defesa no Brasil durante o governo Lula e se procura compreender como se manifestaram as duas primeiras variáveis explicativas. Na terceira e última seção, avalia-se a condução da política externa no período em questão e se verifica como a primeira e a última variáveis explicativas intervieram. Em seguida, faz-se uma rápida conclusão sobre o capítulo, para sintetizar os argumentos expostos.

2.1. A autonomia corporativa, o dilema castrense e o rebaixamento de ameaças tradicionais

As três variáveis que serão focadas nesta seção, por si mesmas, constituem objeto de intensas reflexões, além de estarem intrinsecamente ligadas. A autonomia corporativa – para

alguns, excessiva, para outros, nem tanto – de diplomatas e de militares é identificada, pelos autores que tratam da articulação entre a política externa e a política de defesa (ALSINA JR., 2006; 2009; SAINT-PIERRE, 2010; LIMA, 2010), como o principal fator para o baixo perfil dessa articulação. A bibliografia especializada nas relações civil-militares é extensa e, em boa parte, dedica-se a explicar a autonomia castrense em relação ao controle civil ou político – este termo é preferível ao anterior, por entender que evita uma *doxa* enviesada – sobre os militares em uma sociedade democrática. Outra parte dessa literatura se concentra na análise das funções e missões que exercem as Forças Armadas e quais as implicações dessas tarefas para a democracia (BRUNEAU; MATEI, 2008), que é a segunda variável analisada. O rebaixamento de ameaças tradicionais, a última variável, é usualmente observada na inserção estratégica do Brasil na segurança regional e internacional, em que não se vislumbra, no curto prazo, a possibilidade de o país se envolver em um conflito armado. Além de repercutir na própria definição das funções e missões das Forças Singulares, essa percepção levou os tomadores de decisão brasileiros a se descuidarem da instrumentalidade do poder militar na política externa (ALSINA JR., 2009), priorizando o exercício do poder brando.

Em primeiro lugar, procede-se com a análise sobre a autonomia corporativa de diplomatas e militares. De início, faz-se uma observação de caráter geral. A autonomia das duas corporações especializadas, uma para lidar com a política externa e a outra para lidar com a política de defesa, não decorre exclusivamente do fato de que ambas avocam para si a responsabilidade de definição dessas políticas. O distanciamento da sociedade – particularmente, de seus representantes no Legislativo – e a postura exercida pelo Executivo são, adicionalmente, condicionantes do comportamento autônomo de diplomatas e de militares. Há, no entanto, uma diferença entre esses dois comportamentos: por um lado, a condução da política externa centrada no Executivo reforça a autonomia do Itamaraty, por outro, a condução da política de defesa marcada pela inércia do Executivo delega, tacitamente, tal atribuição aos militares.

De modo geral, a bibliografia para lidar com a autonomia corporativa dos diplomatas é parca. O tema está enquadrado na moldura teórica que analisa o processo decisório na política externa brasileira – esta, sim, mais vasta. Para Lima (2000), uma característica muito enfatizada, nessas análises, é a continuidade dessa política³¹. Em grande medida, isso resulta do forte

³¹ Lima (2000, p. 288) identifica que, entre 1960 e 2000, há apenas três momentos de ruptura da continuidade da política externa brasileira: “o pós-64 e a instalação do governo militar; o “pragmatismo responsável” do governo Geisel; e o governo Collor com a abertura comercial”.

componente institucional em sua formulação e da existência de um poder burocrático autônomo: o Itamaraty. No mesmo sentido, Mello (2000) argumenta que essa instituição, ao deter padrões regulares de carreira, controle sobre o recrutamento, sistema de treinamento e avaliação profissional, assegurou um alto grau de coesão corporativa, diferenciando-se de outras instituições brasileiras e se assemelhando aos ministérios militares – hoje, comandos subordinados ao Ministério da Defesa.

Lima (2000) pondera que, quanto mais a política externa se desvincula da política doméstica, maior é a autonomia do Ministério das Relações Exteriores *vis-à-vis* as forças políticas e sociais internas. O insulamento burocrático característico dos diplomatas se reduz à medida que outros atores participam do processo de tomada de decisão, incorporando demandas domésticas à condução do relacionamento internacional em temas específicos. Carvalho (2003), por exemplo, chegou a essa conclusão, por meio do estudo do papel exercido pelo setor empresarial na formulação de uma posição brasileira para III Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, em Seattle, no final de 1999. Ademais, contribui para essa autonomia o desequilíbrio entre os Poderes a favor do Executivo.

Em uma pesquisa comparativa sobre a regulamentação constitucional da política externa brasileira, Sanchez et al. (2006) constataram que compete, essencialmente, ao Poder Executivo a formulação e a condução dessa política. As constituições nacionais de 1967 e de 1988 delegaram a esse poder as seguintes atribuições: celebrar tratados, declarar a guerra e celebrar a paz, manter relações com outros Estados e participar de organizações internacionais. Ao Poder Legislativo, coube o papel de “co-decisor”, responsável por aprovar decisões do Executivo sobre as matérias de sua competência e, ao Poder Judiciário, participar de maneira *ad hoc*, nas fases de implementação e avaliação de tratados.

Há dois fatores adicionais que caracterizam o desequilíbrio entre os Poderes a favor do Executivo. O primeiro é a ausência da política externa na pauta dos partidos políticos e, conseqüentemente, a percepção de que o assunto não rende voto aos parlamentares. Para Almeida (2000, p. 383), “os partidos políticos não têm [...] “política externa”, mas tão simplesmente posicionamentos ideológicos e práticos sobre as relações internacionais”. O autor ressalta que ela adquire um caráter nacional abrangente, sendo concebida e executada em termos de política nacional. O segundo é a prática da chamada “diplomacia presidencial” durante governo de Fernando Henrique Cardoso, com a participação pessoal, ativa e efetiva do presidente na

formulação e execução da política externa, em contraposição à sua participação protocolar e institucional³². Pode-se depreender desses dois fatores que a política externa permanece bastante centrada no Executivo.

O problema da autonomia castrense no Brasil é praticamente congênito à Independência do país. As Forças Armadas brasileiras, desde sempre, participaram do processo político no sentido de influenciá-lo³³, o que pode ser percebido pela institucionalização de atribuições, nas constituições nacionais, que garantissem essa autonomia (MATHIAS; GUZZI, 2010). Nota-se, por exemplo, que, à exceção da Constituição de 1937 – a única a restringir o papel das Forças Armadas à defesa externa –, todas as constituições republicanas mantiveram o preceito legal que atribuiu aos militares a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, além da defesa externa³⁴ (OLIVEIRA; SOARES, 2000). Na década de 1980, o regresso do estamento armado aos quartéis não significou, de forma alguma, o fim da autonomia secular que lhe é característica. Para Moisés (1987), a redemocratização, cujo traço marcante é uma transição sem ruptura, favoreceu aqueles que tiveram a iniciativa do processo. O autor retoma uma ideia de Samuel Finner, cientista político norte-americano, que ilustra bem essa situação: “o grande problema dos militares no autoritarismo não é tanto a sua entrada, mas a sua saída [...] quando os militares entram na política, com todas as suas regras hierárquicas e disciplinares, a política também entra nas instituições militares”³⁵ (MOISÉS, 1987, p. 34).

A autonomia corporativa dos militares não pode ser limitada apenas à causalidade histórica. Ela também é fruto da omissão da sociedade civil e de sua representação política. Se, por um lado, como recorda Flores (1992, p. 67), a propensão à autonomia é natural em instituições burocratizadas, hierarquizadas e institucionalmente fortes, por outro, as percepções equivocadas e apáticas da sociedade acerca da defesa nacional não só a possibilitam, como também a justificam. Oliveira e Soares (2000, p. 103) corroboram essa assertiva. Para eles, a ausência de um projeto da sociedade, como um todo, e da classe política, em particular, sobre o

³² Para uma análise do conceito de diplomacia presidencial, ver Preto (2006).

³³ Sodré (2010) é enfático ao afirmar que os militares nunca estiveram ausentes do processo político, tendo em vista que eles são componentes da História do Brasil, seja nos avanços, seja nos retrocessos. As Forças Armadas sempre receberam influências da sociedade, bem como a influenciaram.

³⁴ De acordo com Oliveira e Soares (2000, p. 105): “a permanência das atribuições relativas à manutenção da lei e da ordem passou a significar a própria identidade das Forças Armadas, pois *estava intrinsecamente ligada à autonomia institucional constituída e a seu papel no sistema político.*” (grifo no original).

³⁵ Por outros caminhos, Rocha (2010) chegou à mesma conclusão, em artigo que analisa a participação de militares na vida política nacional e sua respectiva profissionalização.

papel que as Forças Armadas desempenhariam na conjuntura democrática levou o aparelho militar a preencher esse espaço e a se ver impelido a definir sua configuração autonomamente³⁶.

Uma breve digressão à Assembleia Constituinte (1987-1988) revela que as questões de defesa foram relegadas eminentemente ao setor castrense. Jobim (2008) relembra que, durante os trabalhos, os parlamentares evitaram tratar dessas questões, pois isso os identificaria com o regime militar e sua repressão política. Eles se preocuparam, então, nas palavras do ex-ministro da Defesa, em se desvincular do “entulho autoritário”. A reação esperada no meio militar, com o retraimento do poder político, foi as Forças Armadas chamarem para si a tarefa de conduzir a política de defesa. Consequentemente, os temas relativos à área saíram da agenda nacional, e o Executivo e o Legislativo conceberam-nos como exclusivos da agenda militar³⁷.

Flores (1992) sopesou a autonomia corporativa do setor castrense, uma vez que a própria sociedade, ao tolerá-la, nunca procurou reduzi-la, seja pelo desinteresse, seja por uma repulsa preconceituosa. Contudo, o autor reconhece que os militares pouco ou nada fizeram para estimular o interesse civil em assuntos de defesa. Rocha (2008, online) credita o distanciamento civil-militar à falta de “serenidade para olhar para o passado com os espíritos desarmados”, ao que acrescenta:

Autoridades civis intimidam-se porque ignoram, em grande medida, as instituições militares e seus chefes; nutrem com relação a eles preconceitos construídos em um tempo marcado por visões ideológicas irreconciliáveis, por paixões políticas, por práticas divisivas. [...]

O ângulo de que os militares brasileiros observam os civis é também enviesado. Ensimesmados e preocupados com preservar sua identidade e sua autonomia, como sói acontecer em instituições totais, é com cautela e suspeição que a nova geração de chefes militares busca o convívio civil. (ROCHA, 2008, online)

O distanciamento civil-militar é expressivo e, no esteio da redemocratização, o único contato rotineiro entre ambos os atores foi a definição do orçamento de defesa, que exigiu um relacionamento estreito entre o Executivo e o Legislativo. No mais, a relação foi marcada pela ausência de diretrizes claras do Executivo com relação à defesa nacional e a baixa atuação do Congresso para legislar na matéria. Nas Mensagens ao Congresso Nacional, enviadas entre 2003 e 2010 – com exceção da primeira e da de 2008, que determinaram a atualização da Política de Defesa Nacional, a elaboração de um Livro Branco de Defesa e a formulação de uma estratégia

³⁶ A omissão da sociedade civil também ocorreu no meio acadêmico. Jobim (2008) salientou que houve o distanciamento de estudiosos e poucos se vincularam com os temas relacionados à defesa. Os poucos que se dedicaram foram questionados, por seus colegas, sobre as motivações para versarem sobre assuntos militares.

³⁷ Amorim Neto (2010, p. 437) retrata essa situação do seguinte modo: “a *balança de poder político* entre civis e militares passou, como era de esperar, a pender favoravelmente para aqueles, enquanto a *balança de competência em matéria de defesa* continuou do lado destes.” (grifo no original)

nacional de defesa –, o Executivo não indicou quais as prioridades de defesa para os respectivos anos, apenas ações genéricas para as Forças Singulares.

Já o Congresso Nacional, para utilizar a expressão de Amorim Neto (2010), abdicou do seu papel em questões de defesa. O autor recorre a um estudo de Flemes para exemplificar seu argumento: entre 1989 e 2001, dos 251 projetos de lei relevantes na matéria propostos pelo Poder Legislativo, apenas 5 (1,9%) foram convertidos em lei. Quando se avalia o trabalho da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), da Câmara dos Deputados, entre 2003 e 2010, nota-se que o envolvimento com assuntos da área é baixo, além de se perceber que o tratamento conferido a ambos os temas específicos da comissão é *ad hoc* e geralmente segmentado – melhor seria chamá-la de Comissão de Relações Exteriores ou Defesa Nacional. Há, ainda, outro fator que compromete o papel do Congresso na defesa nacional. Segundo Oliveira (2002, online), “os parlamentares ocupam-se de temas mais prementes aos quais oferecem respostas efetivas (recursos do orçamento) ou simbólicas (política); deste modo, criam condições para a sua reeleição”.

Por fim, a autonomia corporativa de diplomatas e de militares acarreta dificuldades na relação entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, na articulação entre as políticas externa e de defesa. Persistindo o insulamento burocrático desses dois atores, chamando para si a responsabilidade de conduzir, de maneira praticamente exclusiva, políticas e ações nas áreas que lhe competem, o resultado de qualquer esforço articulador será limitado. O comportamento autônomo do Itamaraty, por um lado, impõe barreiras à participação de atores domésticos – como as Forças Armadas – no processo decisório da política externa; já a autonomia castrense, por outro, restringe a plena institucionalização do MD como órgão capaz de impingir direção política ao aparato militar, evitando a dispersão de assuntos e de esforços em benefício da defesa nacional. Um exemplo ilustrativo dessa problemática é a elaboração da Política de Defesa Nacional de 1996, que Diniz e Proença Jr. (1998) classificam como um Documento de Política de Defesa Nacional, pois o texto final procurou harmonizar diferentes visões de mundo, de diplomatas, militares e outros setores governamentais, ao invés de ser um documento estruturante e norteador³⁸. Com a prevalência das autonomias, a interação entre as

³⁸ Em sua crítica, Rocha (2008) considera que essa política era superficial, aplicável a uma centena de países e, simultaneamente, a nenhum deles.

duas políticas em questão será genérica, mais preocupada em evitar um profundo dissenso entre os atores do que em instruir ações concretas, e conjuntas, nos curto, médio e longo prazos.

Em segundo lugar, e indissociavelmente ligada à questão das relações civil-militares, estão as funções e missões desempenhadas pelas Forças Armadas nas sociedades democráticas. Esse ponto transcende a literatura consolidada, nessa questão, acerca do controle político sobre os militares. No decorrer do governo Lula, os militares enfrentaram, repetidas vezes, um dilema sobre as competências que lhes eram atribuídas. Esse “dilema castrense” trouxe implicações para o treinamento, preparo e adestramento das Forças Singulares e, também, efeitos negativos para articulação entre a política de defesa e a política externa. Se a defesa é uma ação que se volta eminentemente para fora e seu principal instrumento é aplicado internamente, como pensar a sua projeção externa, como construir capacidades dissuasórias que inibam ameaças estrangeiras?

Um rápido olhar sobre a história recente do país, para compreender melhor o dilema castrense, faz-se necessário. No final dos anos 1980, um debate mais amplo sobre a necessidade e as missões das Forças Armadas no Brasil percorreu os tomadores de decisão e a opinião pública nacional. Como recorda Flores (1992), o desmantelamento da lógica endêmica da Guerra Fria no imaginário político brasileiro – marcado pelo fim da hipótese de agressão estrangeira extra-continental ou manifestações dessa ameaça no entorno regional – e o desinteresse generalizado por Forças profissionais provocaram uma divisão da sociedade nesse debate:

[...] uma parte deseja as Forças Armadas porque as consideram úteis à manutenção da ordem liberal-conservadora de seu interesse, equívoco [...]; outra parte as tolera mas não as aprecia, pela razão oposta, obviamente também equivocada; e uma terceira parte, talvez a maior, pouco ou nada se preocupa com a defesa nacional, vê as Forças com apatia mas as admite úteis para encargos subsidiários auxiliares, parapoliciais e não-militares. Todas essas três perspectivas não favorecem o “entusiasmo” pelo preparo militar clássico e, em contrapartida, têm permitido que as Forças se conduzam um tanto à revelia do pensamento societário, menos porque elas assim o desejam do que porque a isso são compelidas pela omissão da Sociedade e de sua expressão política. (FLORES, 1992, p. 66-67)

No âmbito do Legislativo, Oliveira e Soares (2000) destacam que esse debate, a despeito das tentativas de afastamento do “entulho autoritário”, também esteve presente. Para eles, a Assembleia Nacional Constituinte “funcionou como uma espécie de ímã que atraiu todo tipo de visão sobre as Forças Armadas e as finalidades das missões dos militares” (OLIVEIRA; SOARES, 2000, p. 107). Os dois autores recordam que houve quem defendesse, por exemplo, a extinção do aparelho militar – opinião minoritária –, destinando os recursos empregados em defesa para políticas sociais. Com isso, os militares passariam a desempenhar a função de

“policiais de fronteiras” e atuariam no combate ao narcotráfico, ao contrabando e ao crime organizado³⁹. Além disso, relacionada à ideia da dispensabilidade de Forças Armadas, a elas se atribuíam missões que fugiam completamente ao seu escopo, como a reforma agrária, a defesa do meio ambiente, a alfabetização de adultos, a prestação de assistência social aos menores infratores, entre outras, para remediar a insuficiência – e até mesmo a inexistência – de determinados serviços públicos. Mesmo com a superação dessa ideia inócua, grupos políticos e parlamentares não deixaram de vislumbrar o emprego do braço armado do Estado em tarefas como as mencionadas.

De acordo com Castro Santos (2004), teve início uma crise de identidade militar, à medida que os tomadores de decisão não tinha, mais claro qual era a missão do setor castrense, particularmente em um país pacífico e que se supunha livre de ameaças externas. Ao longo da década passada, os militares foram frequentemente convocados, a contragosto, para atuar na promoção da segurança pública, orgulharam-se da realização de atividades sociais que são consideradas complementares ao seu papel, pouco participaram da política externa e perceberam que suas atribuições tradicionais do período da Guerra Fria não eram mais aplicáveis.

Cabem, aqui, duas notas: uma sobre a natureza da profissão militar e outra sobre a instrumentalidade das Forças Armadas. No que se refere à primeira nota, Rocha (2008) salienta que a profissão militar se difere das outras. Quando comparada as forças policiais, vê-se que estas são responsáveis por manter a ordem interna, enquanto as Forças Armadas devem proteger as unidades soberanas de ameaças externas. No mesmo sentido, Saint-Pierre e Winand (2006) identificam uma diferença substancial no propósito do emprego da força pelo Estado: as Forças Armadas destinam-se a aniquilar o inimigo, as forças policiais dedicam-se repreender o delinquente, cuja vida o próprio Estado tem a obrigação de preservar.

Curiosamente, há uma contradição de fundo que encerra a profissão militar, como avalia Rocha (2008, online): “quer-se a maior eficácia possível na destruição do inimigo, mas essas mesmas técnicas de administração da violência não podem ser usadas contra os demais cidadãos”. Assim, em nome da coletividade a que se pertence e em sua defesa, justifica-se a

³⁹ De acordo com Oliveira e Soares (2000), diante dessa situação, os Estados Unidos constituiriam um cinturão policial-militar formado pelas Forças Armadas dos países do continente, cujo combate ao narcotráfico seria prioridade, impedindo, assim, o ingresso de drogas no mercado norte-americano. Jobim (2010), em seu discurso na IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas, problematizou a questão sob a ótica das “novas ameaças”. Para ele, à época, sinalizava-se para o estabelecimento de uma “divisão de trabalho informal”: os Estados Unidos cuidariam da defesa do hemisfério – leia-se continente americano – e os demais países da região evitariam que as “novas ameaças” atingissem o território norte-americano ou que prejudicassem seus interesses.

morte do outro, desumanizado e perigoso, no campo de batalha. Em se tratando de ameaças externas, essa contradição é superada, no entanto, quando o soldado – para recordar o personagem de Aron – se volta para dentro, ou a lógica schmittiana da política se internaliza, a contradição volta à tona. Como aplicar profissionais, cujo papel, missão, treinamento e armamento se destinam à aniquilação do inimigo, em atividades de repreensão do delinquente⁴⁰? Não raro, observa-se a ocorrência de um alto número de mortes civis quando as Forças Armadas foram empregadas em matéria de segurança pública. E, pior, seu emprego no âmbito doméstico, diante da ausência de ameaças claras ao país, obliterou sua perspectiva de emprego perante agressão estrangeira, o que é incoerente com a missão precípua do setor castrense.

Quanto à segunda nota, Alsina Jr. (2008) desconstrói três mitos relativos à instrumentalidade das Forças Armadas, o que, por extensão, conduz a uma incompreensão generalizada da defesa nacional. O primeiro mito é o da desnecessidade de Forças Armadas, que se origina no pacifismo anti-militarista proveniente de duas matrizes não excludentes: a ingenuidade bem intencionada, imaginando que o sistema internacional tenda à harmonia de interesses, e o preconceito contra as instituições de Estado responsáveis pela administração da coerção organizada, supondo sua pretensa ausência de função social. Esse mito, em grande medida, já parece ter sido superado.

O segundo e o terceiro mitos persistem e influenciam os tomadores de decisão no âmbito da política de defesa, respectivamente: as Forças Armadas precisam cumprir seu papel social por meio de ações cívico-sociais e da manutenção do serviço militar obrigatório e universal e elas devem colaborar decisivamente para o combate à criminalidade. Na ausência de ameaças externas bem definidas, diante das grandes desigualdades sociais e da debilidade do Estado em setores importantes da vida nacional, competiria aos militares promover essas ações, inclusive com o recrutamento de jovens de camadas mais desfavorecidas. O problema é que o assistencialismo é contraditório com a tarefa precípua das Forças Singulares, pois a guerra exige delas, acima de tudo, prontidão operacional. Com relação aos problemas oriundos do combate à criminalidade, destacam-se: a inexistência de legislação que garanta uma atuação juridicamente

⁴⁰ Grosso modo, a distinção entre guerra e criminalidade que Friedman (2011, online) fez em sua análise do 11/09 e a subsequente Guerra Global ao Terror guarda correlação com a distinção do emprego da força pelo Estado: “War is not about bringing people to justice. It is about destroying their ability to wage war. The contemporary confusion between warfare and criminality creates profound confusion about the rules under which you operate. There are the rules of war as set forth in the Geneva Conventions, and there are criminal actions. The former are designed to facilitate the defense of national interests and involve killing people because of the uniform they wear. The latter is about punishing people for prior action.”. Guantánamo é um caso ilustrativo dessa situação.

segura e eficaz, seja nas prerrogativas dos agentes do Estado, seja na definição da cadeia de comando (militares e policiais); a ineficiência dessa atuação em longo-prazo, visto que ela proporciona apenas uma visão temporária de segurança; a incompatibilidade entre as missões de segurança pública e de defesa da soberania nacional; e a exposição das Forças Armadas à corrupção decorrente das atividades de caráter policial desempenhadas.

Por fim, a terceira variável, estreitamente relacionada com as duas anteriores, é o rebaixamento de ameaças tradicionais, pela diplomacia brasileira, em detrimento da priorização de temas sociais. Em decorrência da vocação pacifista, de tradição judicialista e de outros princípios consagrados da política externa brasileira após Barão do Rio Branco, os diplomatas e o próprio presidente conferiram baixa importância às preocupações de defesa, *stricto sensu*, na atuação internacional do país desde o término da Guerra Fria. Com efeito, argumenta-se, aqui, que o discurso diplomático é eminentemente um discurso de segurança.

Em um contexto internacional em transformação, com implicações para as realidades regional e nacional, a percepção de ameaças difusas – ou, na nomenclatura usual, as “novas ameaças” – se interpõe em um ambiente cuja previsibilidade estratégica deixou de ser a regra. Convém recordar, no entanto, o esforço da Comissão de Segurança Hemisférica da OEA para produzir um enfoque comum sobre a segurança hemisférica e, particularmente, a posição brasileira⁴¹ ao responder o questionário acerca do conceito elaborado por essa Comissão. Na resposta a esse questionário, o governo brasileiro transmite uma visão sobre as ameaças que atingem o país:

[...] ainda que relevantes, as ameaças tradicionais à segurança, que compreendem a agressão externa, perdem espaço ante as novas ameaças, estruturalmente distintas; a definição de um novo conceito de segurança deve considerar o nível relativamente baixo de conflito armado no âmbito hemisférico, caracterizado como pacífico; faz-se também necessário ter em conta as diferenças entre os contextos estratégicos específicos das três Américas. Os enfoques comuns dos Estados membros devem, neste contexto, privilegiar a negociação diplomática e a cooperação, conferindo à diplomacia um papel relevante como instrumento primário de iniciativas de integração e solidariedade continentais.⁴² (OEA, 2001, p. 1)

⁴¹ Ressalta-se que é uma opção metodológica deste trabalho recorrer aos posicionamentos da diplomacia brasileira com relação à segurança hemisférica. Poucas vezes, o discurso diplomático brasileiro expressou tão claramente um pensamento a respeito do assunto, em particular, e a segurança, como um todo. Isso não significa que o Brasil procurou construir arranjos hemisféricos, como demonstram Sennes et al. (2006), pois a prioridade do país continuava sendo, mesmo em matéria de segurança, a América do Sul.

⁴² Do original: “[...] aunque relevantes, las amenazas tradicionales a la seguridad, que comprenden la agresión externa, pierden espacio ante nuevas amenazas, estructuralmente distintas; la definición de un nuevo concepto de seguridad debe considerar el nivel relativamente bajo de conflicto armado en el ámbito hemisférico, caracterizado como pacífico; se hace también necesario tener en cuenta las diferencias entre los contextos estratégicos específicos

E, mais, ao considerar as “novas ameaças”, o Brasil assume uma postura firme sobre o tratamento que deveria ser dispensado a elas, percebidas como questões de “segurança”, e não de “defesa”, que estariam sujeitas à repressão das forças policiais:

[...] comprova-se a presença de “novas ameaças” à segurança e estabilidade da região, cujas principais implicações têm relação mais expressiva com o campo da segurança, em sua amplitude e complexidade, que com o da defesa, identificado como as missões clássicas das forças armadas. Entre estas ameaças, destacam-se o narcotráfico e as atividades criminosas conexas, assim como o terrorismo.

Ao juízo do Governo do Brasil, o crime organizado não deve ser enfrentado por forças armadas regulares. O combate ao narcotráfico no Brasil é, por disposição constitucional expressa, atribuição das forças policiais, correspondendo às forças armadas a participação em atividades de apoio logístico, inteligência e respaldo das ações policiais.⁴³ (OEA, 2001, p. 2)

Há leituras críticas sobre as “novas ameaças”, a despeito das iniciativas continentais para a adoção de um enfoque multidimensional para a segurança hemisférica⁴⁴. Barrachina e Rial (2006), por exemplo, consideram que a Declaração sobre Segurança Hemisférica levou as Forças latino-americanas a buscarem novas missões, o que dificultaria a direção e o controle político de muitas atividades que os militares avocam para si diante da fragilidade dos Estados da região. Desse entendimento, resultaria a militarização das agendas de segurança dos países da América Latina, cujas ameaças – a maioria delas, na verdade, são problemas de governabilidade – deveriam ser tratadas pela burocracia armada, aumentando a autonomia castrense na política e prejudicando a democracia. A fragilidade das instituições não é necessariamente um problema no Brasil, mas o é o emprego sistemático das Forças Armadas em questões que não se coadunam com sua missão basilar.

Em seu discurso na Conferência Especial de Segurança, em 2003, o então ministro das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Celso Amorim, afirmou categoricamente que “não

de las tres Américas. Los enfoques comunes de los Estados miembros deben, en este contexto, privilegiar la negociación diplomática y la cooperación, confiriendo a la diplomacia un papel relevante como instrumento primario de iniciativas de integración y solidaridad continentales.” (OEA, 2001, p. 1)

⁴³ Do original: “se comprueba la presencia de “nuevas amenazas” a la seguridad y estabilidad de la región, cuyas principales implicaciones tienen relación más expresiva con el campo de la seguridad, en su amplitud y complejidad, que con el de la defensa, identificado con las misiones clásicas de las fuerzas armadas. Entre estas amenazas, se destacan el narcotráfico y las actividades delictivas conexas, así como el terrorismo. [...] A juicio del Gobierno del Brasil, el delito organizado no debe ser enfrentado por fuerzas armadas regulares. El combate al narcotráfico en el Brasil es, por disposición constitucional expresa, atribución de las fuerzas policiales, correspondiendo a las fuerzas armadas la participación en actividades de apoyo logístico, inteligencia y respaldo de las acciones policiales.” (OEA, 2001, p. 2)

⁴⁴ Ressalta-se que o enfoque multidimensional para a segurança hemisférica foi instituído por meio da Declaração de Bridgetown, em 2002. O documento destaca a necessidade de se ampliar o conceito e enfoque tradicionais de segurança no continente, de maneira que incorporasse ameaças novas e não tradicionais, incluindo aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais.

existe segurança política sem segurança econômica, e não há segurança econômica sustentável sem justiça social” (AMORIM, 2011, p. 31). Como se verá mais adiante, essa assertiva é condicionada pelas grandes linhas de ação da política externa do governo Lula. Ainda, no discurso, Amorim previu que, diferente de outros continentes, a América estava praticamente livre de tensões e conflitos armados, bem como era remota a probabilidade de sofrer atos beligerantes provenientes de países extracontinentais. Diante desse quadro, o ministro julgou que as preocupações de segurança acabaram se concentrando em problemas de natureza não estritamente estatal, mas que afetam as coletividades (AMORIM, 2011, p. 32).

Amorim adota, todavia, um tom ponderado com relação às questões de segurança que estavam em debate. Para ele, “será sempre subjetivo e, até certo ponto, arbitrário o limiar que separa as ameaças “tradicionais” das chamadas “novas ameaças”” (AMORIM, 2011, p. 32). E, em seu discurso, ressalva a novidade das ameaças, que não deveria ser superestimada, nem desvinculada de problemas irresolutos do passado. Nesse sentido, é útil o exercício reflexivo, segundo Amorim, para diferenciar a temática tradicional, e propriamente de defesa, e os desafios de segurança do dia a dia. Porém, o que se verificou no âmbito hemisférico, desde a Conferência, foi uma reflexão eminentemente voltada para a segurança, descolada da defesa. Pelo temor da militarização das agendas políticas internas por parte dos países latino-americanos ou da intervenção dos Estados Unidos em assuntos domésticos, as discussões sobre a defesa do continente, ou mesmo de seus países, foram marginalizadas, ficando subentendida nas conotações atribuídas à segurança.

Um cuidado especial que é preciso ter na análise do rebaixamento das ameaças tradicionais pela diplomacia brasileira é que ela reflete as opções do governo na condução da política externa, mas também é influenciada pelas percepções de seus formuladores acerca do contexto internacional, como um todo, e do regional, em particular. Ainda que a perspectiva de uma guerra generalizada, em curto prazo, tenha deixado de assombrar o imaginário político brasileiro, tensões de outra natureza foram objeto de constante avaliação, assim como a maneira de reagir a elas. Complementarmente, a forte agenda social que o presidente Lula procurou implantar, desde quando assumiu, trouxe implicações para a própria estratégia de inserção internacional do país, por exemplo, no forte posicionamento em favor da promoção da segurança

alimentar⁴⁵ em diversos fóruns globais, atrelando-a a outras questões em evidência na agenda mundial, como o fim dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos.

No plano doméstico, um estudo realizado pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), entre 2001 e 2008, revela que a própria sociedade brasileira pouco acredita em ameaças externas tradicionais aos interesses vitais do Brasil. O aquecimento global aparece em primeiro lugar nas preocupações, considerado uma ameaça crítica por 65% dos entrevistados. Na sequência, estão o tráfico internacional de drogas (64%), o protecionismo comercial dos países ricos (50%), o surgimento de governos ditatoriais na América do Sul (48%), o contrabando de armas pequenas e armamentos leves (46%) e a internacionalização da Amazônia (46%). Basicamente, essas preocupações poderiam ser inseridas no rol das chamadas “novas ameaças” e são antes problemas de segurança do que de defesa. Com base nesses dados, caberia à sociedade questionar: por que se investir em defesa e não em segurança? Qual a importância da defesa na política externa?

Perante estes questionamentos, convém recordar outro mito que Alsina Jr. (2008) desconstrói: um país periférico como o Brasil não precisa de uma política externa respaldada por poder militar apreciável. Este apenas seria útil em operações de manutenção de paz. Embora a participação nessas operações constitua uma forma válida de afirmação internacional do Brasil – e, conseqüentemente, possa materializar sua pretensão de ocupar um assunto permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas –, não exigindo muito em termos de preparação militar e de meios materiais e exequível para as Forças brasileiras, há questões potencialmente negativas decorrentes dessa especialização: a perspectiva de se considerar essas operações o cerne da política de defesa brasileira; não é consensual a visão de que a mera participação garante um assento permanente no Conselho de Segurança; ideia controversa sobre a instrumentalidade dessas operações para aumentar a prontidão operacional das Forças Armadas; caráter parapolicial dessas operações, de modo a reforçar a opinião corrente em favor do emprego dos militares na promoção da segurança pública; suspeita se isso contribuiria para o aparelhamento e modernização das Forças, já que elas não deixariam de exercer papel relevante em termos de defesa nacional.

⁴⁵ Em seu discurso de posse, no Congresso Nacional, Lula deixou claro que a prioridade de seu governo seria acabar com a fome, considerando-a uma grande causa nacional pela qual se deveria lutar.

Após apresentação, individualmente, das variáveis explicativas que dificultaram a articulação entre as políticas externa e de defesa no governo Lula, nas próximas seções, propõe-se a análise de como essas variáveis afetam a condução de ambas as políticas.

2.2. A política de defesa no governo Lula: entre avanços e indefinições

No Brasil, a condução da política de defesa é responsabilidade do Executivo. Em 10 de junho de 1999, com a promulgação da Lei Complementar nº 97, foi criado o Ministério da Defesa (MD) para auxiliar o presidente na condução dessa política e lidar com assuntos correlatos à área, como as operações militares, o orçamento de defesa e o serviço militar. O órgão foi incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, extinguindo o antigo Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e transformando os ministérios das três Armas (Marinha, Exército e Aeronáutica) em comandos subordinados. Procurou-se, também, dessa forma, pôr termo à autonomia castrense no cenário político nacional. É objetivo desta seção avaliar o processo de condução da política de defesa, observando a intervenção das duas primeiras variáveis explicativas e suas implicações para a política externa.

Se, por um lado, a criação do Ministério da Defesa traduziu avanços, por outro, deixou lacunas e incertezas. Avançou-se no âmbito discursivo e institucional, uma vez que a existência desse órgão se apresentou como um marco formal da existência de uma política civil de defesa. O país melhorou a sua imagem perante o mundo e permitiu um nivelamento no diálogo internacional sobre defesa, na medida em que a cooperação na área dependia da uniformização dos canais de interlocução. Entretanto, o processo de consolidação do ministério, por diversas vezes, esbarrou nas resistências da caserna, permanecendo a dúvida acerca do controle político sobre os militares e a transparência nos assuntos de defesa, a fim de fomentar uma cultura democrática na área (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010, pp. 4-5).

Recorde-se que a própria criação do órgão contrapôs os interesses dos militares⁴⁶ e, em certa medida, foi influenciada pela celeuma entre a Marinha e a Aeronáutica⁴⁷ a respeito da

⁴⁶ Para muitos militares, a criação de um Ministério da Defesa constituiu um ponto de inflexão nas relações civil-militares. Com um órgão dessa natureza, os comandantes de suas respectivas Forças deixaram de negociar diretamente com o presidente. A partir de então, o ministro da Defesa passaria a fazer essa negociação, apresentando os interesses castrenses. Alsina Jr. (2006) recorda que o General Benedito Onofre Bezerra Leonel, Ministro do EMFA durante a elaboração da Política de Defesa Nacional de 1996, registrou que pelo menos 70% dos oficiais do

utilização de aviões de asa fixa embarcados em navios-aeródromo. Observa-se, assim, a preservação da autonomia corporativa militar e, mais, da autonomia corporativa inter-forças, no processo de construção institucional do órgão. Ambas as autonomias, bem como o dilema castrense, iriam se manifestar na condução da política de defesa entre 2003 e 2010. O propósito, agora, é entender como isso ocorreu.

Ao longo de oito anos de governo Lula, quatro ministros da Defesa ocuparam o órgão, respectivamente: o embaixador José Viegas Filho, o então vice-presidente, José Alencar, o ex-governador e ex-deputado Waldir Pires e o ex-ministro da Justiça e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) Nelson Jobim. A busca pela institucionalização do MD foi sinuosa e marcada por percalços, idas e vindas quanto à subordinação dos militares ao poder político – até então acostumados com a letargia reinante em assuntos de defesa que lhes conferia autoridade na área –, e ausências de temas relevantes da defesa nacional nos programas de governo. Diante de um novo quadro, questões antigas e recorrentes, que sublinham a autonomia castrense, vieram à tona: o “entulho autoritário”, as demandas salariais, o reaparelhamento e a modernização das Forças Singulares, entre outras.

Críticos, a exemplo de Zaverucha (2005), permaneceram – e ainda permanecem – céticos com relação à criação de um órgão que pudesse exercer a direção superior das Forças Armadas. O autor mencionado compara o MD com a “rainha da Inglaterra”, que reina sem governar, e assevera que “o Ministro da Defesa torna-se muito mais uma espécie de despache institucional das Forças Armadas perante o Presidente da República do que um representante do governo perante os quartéis” (ZAVERUCHA, 2005, p. 116). Mesmo em tom menos crítico, a autonomia castrense foi frequentemente apontada como a razão principal para a fragilidade da condução da defesa no Brasil⁴⁸.

No final de 2010, em balanço retrospectivo sobre a condução da política de defesa no governo Lula, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim⁴⁹, considerou que existiram cinco momentos: o primeiro momento ocorreu na gestão de Viegas e foi denominado “reformismo

Exército eram contrários à criação do MD, embora a vasta maioria deles não tivesse informações suficientes para formar uma posição fundamentada.

⁴⁷ Para maiores informações, ver Alsina Jr. (2006).

⁴⁸ Ver, por exemplo, Saint-Pierre e Winand (2010).

⁴⁹ Nelson Jobim tratou desses chamados cinco momentos da condução da política de defesa no Brasil em pelo menos três ocasiões: na palestra que proferiu a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em 15 de dezembro de 2010, no discurso de apresentação dos novos oficiais-generais das três Forças ao Presidente da República, cinco dias depois, e em sua entrevista ao programa “Poder e Política”, da Folha de São Paulo em parceria com a UOL, no dia 27 de julho de 2011.

moderado”; o segundo, na gestão de Alencar, chamado de “acomodação estratégica”; o terceiro, na gestão de Pires, classificado como “interregno turbulento”; o quarto e o quinto, já na gestão do próprio Jobim, intitulados, respectivamente, “freio de arrumação” e “transformação de defesa” – este a partir da promulgação da Lei Complementar nº 136, em 25 de agosto de 2010.

Esta divisão proposta pelo ex-ministro é bastante didática e facilita a visualização da interferência de duas variáveis explicativas, a autonomia castrense e o emprego recorrente das Forças Armadas em matéria de segurança pública. Para Jobim (2010), no primeiro momento, o reformismo, de um lado, é caracterizado pela tentativa de aumentar o controle civil sobre as políticas setoriais militares, de reestruturar e fortalecer o MD e de obter apoio da sociedade para aprimorar essas iniciativas; de outro, o moderado qualifica a maneira incremental pela qual transcorreu o processo, avançando-se passo a passo nas reformas.

Logo no início de sua gestão⁵⁰, Viegas defrontou-se com a questão problemática sobre o papel das Forças Armadas. Em seu discurso de posse, o ministro recordou que a missão número um dos militares é defender a soberania nacional e a integridade territorial, o que requer efetivos devidamente preparados, aparelhados e adestrados, com capacidade dissuasória. Além disso, ele exaltou a importância das Forças no desenvolvimento social do povo brasileiro – algo que não é muito divulgado ou reconhecido –, sobretudo, nos lugares mais remotos, onde os serviços são precários⁵¹. Não há dúvidas de que os militares contribuem, e muito, em tais atividades, mas o desempenho de função social pelo setor castrense acarreta implicações para se pensar e estruturar a defesa nacional. De modo frequente, o problema emergiu no governo Lula, que definiu as questões sociais como prioritárias⁵².

Assim que assumiu o cargo, Viegas já se posicionou de maneira favorável ao emprego das Forças Armadas em ações de combate à fome – como a participação no programa “Fome Zero” – ou outras ações sociais do Governo Federal – como o apoio de militares em

⁵⁰ Apesar de, cronologicamente, o início da missão de paz no Haiti estar ligado à gestão de Viegas, a opção será tratar da questão no capítulo seguinte, analisando-a como um possível ponto de inflexão para a articulação entre as políticas externa e de defesa.

⁵¹ O discurso de posse do ministro Viegas pode ser encontrado: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44360.shtml>.

⁵² O presidente Lula solicitou que as Forças Singulares fizessem um sacrifício em nome do equilíbrio das contas públicas, visto que a prioridade, em seu mandato, seria o combate à fome e, em função disso, seriam alocados os recursos orçamentários. Em 2003, o governo desistiu de um financiamento externo de cerca de US\$ 1 bilhão para a compra de 12 caças. O supremo mandatário justificou esse contingenciamento afirmando que seria possível adiar temporariamente, mas não indefinidamente, o reaparelhamento das Forças Armadas. FOLHA ONLINE. **Lula pede “sacrifício” a militares**. 04/02/2003. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45607.shtml>. Acesso em 23 set. 2011.

projetos de profissionalização de jovens⁵³. Além da atuação das Forças Armadas em ações de natureza social, no início de 2003, após entendimento entre o Ministério dos Transportes e o Ministério da Defesa, os militares também passariam a atuar na realização de obras de infraestrutura, dando continuidade a essa prática, que ocorre desde o regime militar. O Exército contribuiu para a recuperação das rodovias do país e a fiscalização de obras e dos recursos públicos no setor; já a Marinha auxiliou na sinalização e balizamento de portos e hidrovias⁵⁴.

O problema central, e recorrente no governo Lula, no entanto, foi o emprego dos militares em matéria de segurança pública, adquirindo, inclusive, competências legais para isso. A primeira manifestação desse problema ocorreu entre fevereiro e março de 2003. No carnaval desse ano, 3.000 homens das Forças Armadas foram designados para a Operação Guanabara, que deveria garantir a segurança da cidade do Rio de Janeiro durante todo o feriado. Em princípio, o Exército ficaria nas ruas apenas para essa finalidade, mas ações violentas – ônibus incendiados, atentados, assaltos, etc. –, aparentemente comandadas pelo traficante Luiz Fernando da Costa, o Fernandinho Beira-Mar, persistiram na capital e levaram o governo estadual a solicitar a permanência dos militares. O ex-secretário de Segurança Pública do Estado, Josias Quintal, chegou a pedir para o Exército ficar por tempo indeterminado⁵⁵. A então governadora Rosa Garotinha, por sua vez, argumentou que era função da própria União lidar com essa demanda de segurança do Rio de Janeiro, já que era um problema decorrente do narcotráfico.

O ministro da Defesa se posicionou de maneira contrária a intervenção das Forças Armadas em questões de segurança pública. Viegas afirmou categoricamente que “se há carência de efetivo de policiais, a resposta é reforçar o efetivo, e não substituí-lo por efetivos militares, que não são destinados à função policial”⁵⁶. Além disso, para ele, “o Exército não faz bem o

⁵³ FOLHA ONLINE. **Ministro da Defesa quer Forças Armadas no combate à fome**. 02/01/2003. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44340.shtml>. Acesso em 23 set. 2011.

⁵⁴ FOLHA ONLINE. **Exército aceita recuperar rodovias mas quer reequipar batalhões**. 06/01/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66068.shtml>>. Acesso em 23 de set. 2011.

⁵⁵ Neste pedido do secretário, verifica-se a maneira canhestra pela qual, repetidas vezes, as autoridades brasileiras lidam com as Forças Armadas. O desvirtuamento dos militares de suas atribuições legais decorre de uma incompreensão persistente sobre defesa nacional, quando não de motivações políticas escusas. No caso em questão, empregar o estamento armado sem definir um limite temporal para isso é contrário ao que determina o Decreto 3.897, de 24 de agosto de 2001, que dispõe sobre o emprego das Forças na garantia da lei e da ordem. Seu artigo 5º prevê que os militares sejam empregados episodicamente, em área previamente definida e pela menor duração possível.

⁵⁶ FOLHA ONLINE. **Rosinha admite discutir atuação de militares**. 26/02/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u69762.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

dever de polícia”⁵⁷, já que não são treinados para essa função. A posição do Comando Militar do Leste também foi contrária, pela mesma razão anterior, e informou que os soldados não escolheriam permanecer nas ruas do Rio caso fossem questionados. O próprio comandante do Exército, o general-de-exército Francisco Roberto de Albuquerque, endossou essa posição, na Diretriz Geral do Exército Brasileiro para 2003, ao rejeitar a ação direta da força terrestre no combate à crise de segurança pública, defendendo o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos instrumentos federais e estaduais para esse fim e a redução do envolvimento em operação de garantia da lei e da ordem. Ora, nota-se, por meio dessas declarações, que não se resolve problemas de segurança pública criando problemas para a segurança nacional. E, pior, para recordar Alsina Jr. (2008), o emprego das Forças Armadas proporciona apenas uma visão temporária de segurança, certamente pretensa, baseada no epílogo quixotesco da demonstração do poder do Estado ante os delinquentes.

Em 2004, por meio da Lei Complementar nº 117, conferiram-se novas atribuições subsidiárias ao Exército⁵⁸. A lei incluiu o artigo 17A, cujo inciso IV, particularmente, tratou de atribuições que, na verdade, correspondiam a funções policiais que passariam a ser da competência dessa Força. A partir de então, o Exército atuaria, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou de maneira coordenada com outros órgãos do Executivo, desempenhando ações de patrulhamento, revista (de pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves) e prisões em flagrante delito. Essas novas atribuições conferidas à força terrestre decorreram da necessidade de proteger – e ocupar – a Amazônia, um local cuja presença do Estado e das forças policiais estaduais continuava exígua, porém contrastavam com a posição do governo brasileiro assumida no questionário da OEA sobre a segurança hemisférica. Ampliou-se a participação da força terrestre no combate ao narcotráfico para além das atividades de apoio logístico, inteligência e respaldo das ações policiais.

Do ponto de vista jurídico legal, um decreto promulgado na gestão de Viegas também chama a atenção. Após polêmica com os Estados Unidos⁵⁹, o Decreto nº 5.144, de 16 de julho de

⁵⁷ FOLHA ONLINE. **Ministro da Defesa diz ser contra Exército nas ruas**. 22/04/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u73522.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

⁵⁸ Em 2010, com a Lei Complementar nº 136, o poder de polícia na faixa de fronteira seria expandido para as outras duas Forças.

⁵⁹ Os Estados Unidos ameaçaram cortar recursos de relevantes programas de assistência ao Brasil caso a Lei do Abate fosse aprovada. O governo norte-americano alegou preocupações com relação ao uso de componentes de empresas do país nas aeronaves que empreenderiam as ações de abate, pois havia o temor que, se uma aeronave fosse abatida por engano, os fabricantes desses componentes tivessem que responder judicialmente. A opinião contrária à

2004, regulamentou a Lei do Abate⁶⁰, que estabeleceu os procedimentos a serem seguidos para tratar de aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins em território nacional. A lei, embora lide eminentemente com uma questão de defesa, acaba vinculando o abatimento dessas aeronaves a potenciais ameaças à segurança pública. Mais uma vez, percebe-se a importância que esse assunto veio adquirindo no cenário político, em nome do qual se procurou justificar ações, inclusive, de natureza militar.

A crise aérea já começava a preocupar o MD, embora ela tenha adquirido proeminência com a queda de Waldir Pires e início da gestão de Nelson Jobim na pasta. Cabe destacar, brevemente, que essa questão, no período de Viegas, gerou controvérsia entre a Aeronáutica e o governo, pois uma tentativa de regulação do setor, com a criação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), sofreu resistência da primeira. Essa agência iria ferir a autonomia corporativa da Aeronáutica, e seu comandante, o tenente-brigadeiro-do-ar Luiz Carlos da Silva Bueno, declarou que era projeto do governo afastar a aviação civil da militar⁶¹. Aliás, o comportamento autônomo das forças, particularmente da Marinha, também se fez notar na cobrança de seu comandante por maiores recursos. O almirante-de-esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, comandante da força naval, externou sua preocupação, durante as comemorações da Batalha do Riachuelo e diante do presidente Lula, a despeito das solicitações do ministro da Defesa para que não fizessem cobranças públicas, exibindo sinais da fragilidade institucional do MD.

Mais problemática ainda, no que se refere à preservação da autonomia castrense, foi a queda de Viegas. O evento demonstrou, claramente, que o MD ainda não se consolidara como órgão capaz de exercer a direção superior das Forças Armadas e tampouco mantê-las integradas. Isso repercutiu na condução da política de defesa e, inclusive, na articulação desta com a política externa. Uma contenda com o Exército levou ao pedido de demissão do ministro. O jornal “Correio Braziliense”, em outubro de 2004, publicou fotos que supostamente mostravam o jornalista Vladimir Herzog morto nas dependências do DOI-Codi, em São Paulo. Ele estava sob a

alegação norte-americana afirmou que, com a lei, os Estados Unidos teriam mais dificuldades para realizar o monitoramento da região. Ver: FOLHA ONLINE. **EUA reagem contra lei de ataques a aviões**. 29/05/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u61272.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

⁶⁰ Grosso modo, dez dias antes, foi aprovado o Decreto 5.129, que dispõe sobre a Patrulha Naval – até então denominada Patrulha Costeira – e determina os procedimentos a serem adotados contra navios ou embarcações que descumprirem a ordem de “parar” quando adentrarem as águas jurisdicionais brasileiras.

⁶¹ FOLHA ONLINE. **Governo quer regulamentação do setor aéreo**. 06/02/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u63058.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

custódia do Exército, e a instituição, assim que tomou conhecimento dessas fotos, divulgou nota justificando as práticas adotadas durante o regime militar contra militantes de esquerda.

A Marinha e a Aeronáutica não consentiram com a nota, e o Exército falou em nome das Forças Armadas, desautorizando, até mesmo, o MD a fazê-lo. O presidente Lula ficou desgostoso com a manifestação, e o próprio Viegas exigiu que o general Albuquerque, comandante do Exército, revisse toda a nota, considerada inadmissível⁶². Após encontro entre os três, na Base Aérea de Brasília, ficou definido que uma versão revisada seria encaminhada, primeiro, ao ministro da Defesa. Mas não foi o que ocorreu (ZAVERRUCHA, 2005, p. 114). Ao compreender que sua autoridade não era respeitada, assumindo a responsabilidade pela crise desencadeada, o ministro enviou sua carta de demissão ao presidente, na qual expôs um tom bastante crítico com relação à instituição:

É inaceitável que a nota use incorretamente o nome do Ministério da Defesa em uma tentativa de negar ou justificar mortes como a de Vladimir Herzog. É também inaceitável, a meu ver, que se apresente o Exército como uma instituição que não precise efetuar ‘qualquer mudança de posicionamento e de convicções em relação ao que aconteceu naquele período histórico’.⁶³

Retomando a divisão dos cinco momentos de condução da política de defesa no governo Lula, Jobim (2010) classifica o segundo momento como “acomodação estratégica” e o considera breve. Nesse período, o presidente percebeu a necessidade de conter os ânimos antes de dar seguimento a qualquer novo esforço de modernização. Para evitar a repetição de outras crises entre os militares e o ministro da Defesa, a escolha para o cargo recaiu no vice-presidente, José Alencar, cuja autoridade política deveria ser respeitada, muito embora, isso tenha sido uma solução interina, que não poderia se prolongar indefinidamente.

Durante a posse, Alencar afirmou, categoricamente, que o presidente era o verdadeiro comandante das Forças Armadas e que o Ministério da Defesa, representado por ele, seria o braço direito do próprio presidente⁶⁴. Lula havia dito que a escolha do vice-presidente era uma demonstração da importância atribuída à pasta, além de expressar o desejo de que, ao final de seu mandato, pudesse pôr fim à “dicotomia entre o servidor civil e o servidor militar”, constituindo

⁶² Recorde-se que a primeira reação do Exército Brasileiro foi informar que a nota havia sido publicada sem o conhecimento do general Albuquerque e que esse episódio se seguiu a outros que tencionaram as relações entre o MD e o comandante da força terrestre.

⁶³ A carta completa de demissão de José Viegas ao presidente Lula pode ser encontrada em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65514.shtml>

⁶⁴ FOLHA ONLINE. **Alencar assume a defesa e fala em reestruturar as Forças Armadas**. 08/11/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65575.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

um “governo mais irmanado do que qualquer outro momento da nossa história”⁶⁵. Observa-se, com isso, o esforço de institucionalizar o MD não apenas *de jure*, mas também *de facto*, no trato da condução da defesa nacional.

O clima, naquele momento, era de inquietação, pois havia dúvida sobre o futuro do comandante de Exército, responsável pela nota que levou Viegas a pedir demissão. Além disso, a preocupação com a autonomia castrense – sobretudo, a do Exército – prosseguiu até o final do ano. Na cerimônia de promoção dos novos oficiais-generais, em dezembro, o supremo mandatário ressaltou a autoridade de Alencar, ao afirmar que “o nosso ministro da Defesa terá uma relação exemplar com vocês [militares], sem abrir mão, um milímetro, da sua autoridade”. Lula enfatizou o cargo do vice-presidente, que não era apenas ministro da Defesa, mas também “a segunda pessoa hierarquicamente mais representativa do Brasil”. E, por fim, o presidente destacou a importância do MD – talvez até em resposta às considerações de Zaverucha (2005): “se em algum momento da história alguém pensou em criar o Ministério da Defesa apenas para inglês ver, a entrada do José Alencar é para dizer: o Ministério da Defesa é para valer”⁶⁶.

Na gestão de Alencar, nota-se, também, o emprego das Forças Armadas para promover a segurança pública. Um evento particularmente chama a atenção. No início de 2005, o assassinato da missionária norte-americana, Dorothy Stang, em meio aos conflitos agrários no Pará, despertou o temor de que uma onda de violência se espalhasse pelo estado. Para evitar que isso ocorresse, o Exército enviou um efetivo de 2.000 homens, com a finalidade de trabalhar em conjunto com a Polícia Federal e coibir os atos violentos, condenados, inclusive, pela Anistia Internacional. Esse caso é bastante similar àquele verificado, por exemplo, na cidade do Rio de Janeiro, durante a gestão de Viegas, e demonstra as dificuldades e resistências à atuação militar em matéria de segurança interna.

Logo no início de 2005, a solução temporária começou a exibir mais claramente seus sinais de saturação. Embora detivesse o respeito dos militares, o próprio Alencar admitiu que não tinha o perfil adequado para o cargo, pois sua cultura era empresarial. O vice-presidente reconheceu o apoio dos comandantes das Forças Armadas, mas afirmou que não tinha a pretensão

⁶⁵ FOLHA ONLINE. **Lula critica a ação de militares americanos em posse de Alencar**. 08/11/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65574.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

⁶⁶ FOLHA ONLINE. **Lula diz que Alencar não abrirá mão da autoridade com as Forças Armadas**. 07/12/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66130.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

de ser ministro da Defesa. Em suas palavras, “eu não sou ministro, eu estou ministro”⁶⁷. Apesar dessas declarações, que refletem um baixo perfil do MD enquanto órgão responsável para tratar da defesa nacional, duas importantes políticas foram lançadas⁶⁸: a nova versão da Política de Defesa Nacional (PDN) – que será analisada mais detidamente no capítulo seguinte – e a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID)⁶⁹. No mais, Alencar aguardou a próxima reforma ministerial, que aconteceria em março de 2006, para deixar o cargo, o que ocorreu sem maiores problemas⁷⁰.

Diferente da interação relativamente estável entre Alencar e os militares, a gestão de Waldir Pires foi marcada por muitas reviravoltas no fortalecimento das relações civil-militares e na institucionalização do MD. Na classificação de Jobim (2010), esse período é denominado “interregno turbulento”, em que ocorreram várias agitações, muitas delas causadas por fatores que não estavam sujeitos ao controle de Pires. Os acidentes aeronáuticos, primeiro o da Gol e depois o da TAM, chocaram o país e, somados à greve dos controladores militares de voo e à crise da Varig, desdobraram-se em constantes embates entre o MD e as Forças Armadas, que levaram, por fim, à queda do ministro.

A gestão de Waldir Pires revelou, de modo claro, que as lideranças políticas brasileiras pouco entendiam de defesa. O distanciamento do meio político ao longo dos anos 1990, que conferiu autonomia aos militares, exibia seus sintomas de apatia. Além da nomeação de “ministros neófitos”, com a exceção de Viegas (ROCHA, 2008), o tratamento canhestro concedido a atribuições e valores castrenses demonstrou o despreparo, ainda persistente, dos

⁶⁷ FOLHA ONLINE. **Não tenho a pretensão de ser ministro da Defesa**. 11/03/2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67759.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

⁶⁸ A formulação dessas duas políticas, a PDN e a PNID, levou tempo, as quais já foram desenhadas durante a gestão de Viegas, que incumbiu servidores militares e civis de as conceberem e implementarem.

⁶⁹ Esta política, a PNID, foi lançada por meio da Portaria Normativa nº 899/MD, e não por de decreto presidencial, a exemplo da PDN. De certo modo, isso demonstra pouco arrojo e ausência de um esforço nacional integrador para recuperar esse setor produtivo, cuja principal estatal, a Imbel, vivia seu pior momento desde que foi criada, em 1975, com uma dívida superior a R\$ 120 milhões. Mesmo com as Ações Estratégicas para a PNID, instituídas pela Portaria Normativa nº 586/MD no ano seguinte, pouco se avançou, pois eram muito genéricas e não especificavam os meios pelos quais os objetivos da política seriam alcançados.

⁷⁰ Dois acontecimentos, rapidamente contornados, produziram certa preocupação para Alencar. O primeiro foi a destituição, pelo Congresso Nacional, do presidente do Equador, Lucio Gutiérrez, que solicitou asilo político no Brasil. O segundo foi a morte do general Urano Teixeira da Matta Bacellar, comandante das tropas da MINUSTAH, que se suicidou no hotel onde morava. Esse episódio levou ao questionamento sobre a continuidade da participação brasileira na missão de paz da ONU, ocasião em que Alencar defendeu a permanência, pois não seria “patriótico” sair de lá.

governantes para lidar com as Forças Armadas e questões relativas à segurança nacional⁷¹. A crise no setor aéreo, desencadeada após o choque entre um Boeing da Gol e um jato executivo, deixando 154 mortos, em 2006, na Amazônia, constrangeu praticamente toda a atuação de Pires à frente do MD. E, para piorar, no ano seguinte, ocorreu o mais grave desastre aéreo do país, com o Airbus da TAM, em Congonhas, que matou 199 pessoas.

O mais impressionante é que nenhum desses episódios críticos era assunto propriamente de defesa nacional, porém, eles adquiriram tamanha relevância que pautaram – erradamente – praticamente toda a agenda do MD na gestão de Pires. O governo negociou com os controladores de voo – a grande maioria deles era militar – quando reagiram às acusações e pressões por causa do apagão aéreo. Eles chegaram a organizar motins e greve – o que é proibido pela Constituição e pelos regimentos militares – em protesto contra o excesso de trabalho, as falhas em equipamentos e a defasagem tecnológica do sistema de controle do tráfego de aviões. Logo após o acidente da Gol, os controladores reivindicaram a criação de uma carreira própria, a desmilitarização do controle aéreo e a concessão de gratificações. Pires e o então ministro do Trabalho, Luiz Marinho, negociaram essas reivindicações diretamente com os controladores, e foram acusados, pela Aeronáutica, de “incentivarem a anarquia”, além de abrirem um precedente perigoso, ao ferir dois valores caros às instituições militares: hierarquia e disciplina. A exemplo do que fizeram os sargentos da FAB, patentes mais baixas do Exército e da Marinha poderiam organizar suas manifestações⁷². A celeuma, aqui, não foi fruto da autonomia castrense, mas das pressões políticas que exigiam decisões momentâneas, muitas vezes, equivocadas.

Outra questão enfrentada na gestão de Pires foi o emprego das Forças Armadas na promoção da segurança pública. O governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, solicitou o emprego das Forças – sobretudo, do Exército – em operações de garantia da lei e da ordem. O motivo alegado foi a crise na segurança pública que se instalou na capital do estado, cujos traços característicos foram a morte do policial militar que trabalhava na segurança pessoal de Cabral e de sua família e a morte do garoto João Hélio Fernandes. Adicionalmente, o pedido do governador para que as Forças fizessem o patrulhamento ostensivo das rodovias da região

⁷¹ Especificamente, sobre comportamento equivocado da cúpula civil do Governo Federal, principalmente do presidente e do ministro da Defesa, ao lidar com a crise aérea, ver Cantanhêde (2007) e Oliveira (2009).

⁷² FOLHA ONLINE. **FAB e Defesa entram em crise com caos em aeroportos**. 04/11/2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u127826.shtml>>. Acesso em 4 jan. 2012.

metropolitana do Rio e dos arredores das unidades militares estaduais⁷³ distorceria, e muito, a missão que lhes é precípua. Dessa maneira, conferiu-se, inconsequentemente, poder de polícia à burocracia armada, transcendendo os limites da lei, a qual deveria ser garantida. Na oportuna expressão do comandante do Exército, o general-de-exército Enzo Peri, esse fato conduz à “vulgarização” do emprego de militares na promoção da segurança pública⁷⁴.

Finalmente, no final de julho de 2007, Pires deixou o cargo e Jobim o assumiu, deixando como legado positivo a parceria estratégica inaugurada com a França para a retomada do projeto do submarino a propulsão nuclear. Para o novo ministro, inaugurou-se, então, o quarto momento da defesa nacional, chamado de “freio de arrumação”. Esse período foi marcado, sobretudo, pela superação da crise aérea – facilitada pela adesão e lealdade das Forças, como ressaltou o próprio Jobim – e pela discussão, redação e aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (END), em dezembro de 2008. Em termos de conteúdo, esta pode ser considerada o primeiro grande documento de defesa do país desde a redemocratização, em que o governo brasileiro esclareceu, para seus cidadãos e para o mundo, sua visão e pretensões na área⁷⁵. A estratégia será objeto de análise no capítulo seguinte.

Em certa medida, Jobim deu ensejo a uma nova etapa de tratamento da defesa nacional, a ponto de ser considerado, em telegramas confidenciais de diplomatas norte-americanos vazados pelo WikiLeaks, “o primeiro ministro da Defesa forte do Brasil”⁷⁶. Até então, o MD ainda não havia se institucionalizado no meio político e exibia um perfil ineficiente no cumprimento de suas funções. A memória recente da crise aérea, que adentrou a caserna e abalou as relações entre a pasta e as Forças Armadas, desvelou essa situação de fragilidade, que foi ressaltada pelo presidente Lula, durante a cerimônia de posse do novo ministro⁷⁷:

Eu estou dizendo, categoricamente, que é preciso – e o Waldir se preocupava com isso – repensar neste País o Ministério da Defesa. O Ministério da Defesa, tal com está, está aquém daquilo que é a exigência, da sociedade brasileira, do funcionamento de um

⁷³ FOLHA ONLINE. **Cabral quer que Exército patrulhe rodovias no Grande Rio**. 17/04/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u134236.shtml>>. Acesso em 4 jan. 2012.

⁷⁴ FOLHA ONLINE. **General é contra o uso de Forças Armadas no policiamento do Rio**. 11/04/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u133972.shtml>>. Acesso em 4 jan. 2012.

⁷⁵ A PDN de 2005, apesar de ser um documento bastante genérico, foi importante porque permitiu irromper a inércia diante da ausência de um pensamento brasileiro sobre defesa nacional e criou condições, desde então, para a formulação da própria END.

⁷⁶ FOLHA ONLINE. **Para embaixador dos EUA, Jobim é “primeiro ministro da Defesa forte do Brasil”; leia**. 30/11/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/838772-para-embaixador-dos-eua-jobim-e-primeiro-ministro-da-defesa-forte-do-brasil-leia.shtml>>. Acesso em 31 mar. 2012.

⁷⁷ Jobim, pouco depois de assumir o cargo, concedeu entrevista ao programa “Roda Viva”, e também reconheceu que o MD ainda não estava estruturado e nem havia se consolidado como elo entre as três Forças.

Ministério da Defesa. É preciso que a gente tenha o Ministério da Defesa com força suficiente para fazer as mudanças que precisam ser feitas, desde discutir a modernização, reequipar, até a reestruturação das Forças Armadas Brasileiras, até colocar pessoas para tomar conta de tudo aquilo que é pertinente às nossas Forças Armadas⁷⁸.

A gestão de Jobim, de maneira geral, foi emblemática. Por um lado, o ministro conseguiu impor sua autoridade perante os militares, contornando, sem muitas dificuldades, a autonomia castrense. Mesmo em questões sensíveis às Forças, como a problemática da violação dos direitos humanos durante o regime militar, Jobim soube lidar com diligência, evitando rugas com o estamento armado. Por outro, o ministro cometeu erros similares aos de seus antecessores – inclusive, erros que ele mesmo havia criticado –, como deixar de promover um debate genuinamente nacional para a formulação da END, aproximando a sociedade do Estado, e o emprego das Forças Armadas para promoção da segurança pública.

Quanto ao primeiro ponto, Jobim comportou-se de maneira bastante pragmática. Pouco depois de assumir o cargo, a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República lançou o livro-relatório “Direito à memória e à verdade”, que foi recepcionado de maneira negativa pelos militares – o Exército, por exemplo, reuniu seu Alto Comando e divulgou uma nota contrária à revisão da Lei de Anistia. Aí se iniciou boa parte dos atritos entre o governo e as Forças na gestão de Jobim, acentuados com a perspectiva de implantação de uma comissão da verdade, prevista no terceiro Plano Nacional de Direitos Humanos, em 2009. Os comandantes do Exército e da Aeronáutica ameaçaram renunciar aos seus postos, caso Lula não revogasse trechos do plano que previam a criação dessa comissão, documento que os militares consideraram “excessivamente insultuoso, agressivo e revanchista”. O secretário de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, por sua vez, também fez ameaça semelhante, mas pelo motivo oposto⁷⁹.

Jobim obteve a simpatia do setor castrense ao classificar de “revanchismo” a ideia de punir os responsáveis por atos de tortura durante o regime autoritário e ao adotar uma posição contrária à revisão da Lei de Anistia⁸⁰. Ao mesmo tempo, não abriu mão de sua autoridade e tampouco de estabelecer a direção política do MD ante as Forças. Exemplo disso foi a

⁷⁸ A íntegra do discurso está disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u315142.shtml>

⁷⁹ FOLHA ONLINE. **Vannuchi ameaça pedir demissão se Plano de Direitos Humanos for alterado**. 10/01/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u677052.shtml>>. Acesso em 13 fev. 2012.

⁸⁰ Para Jobim: “A questão hoje não é discutir se é a favor ou contra torturadores. A questão hoje é saber se podemos ou devemos rever um acordo político que foi feito por uma classe política que já hoje está praticamente desaparecida. É legítimo fazer isso?”. In: FOLHA ONLINE. **Jobim diz que ideia de punir militares da ditadura é revanchismo**. 11/06/2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u579925.shtml>>. Acesso em 13 fev. 2012.

exoneração do general Maynard Marques de Santa Rosa do cargo de chefe do Departamento-Geral do Pessoal do Exército, após ele ter afirmado que a comissão da verdade seria formada por “fanáticos” e viraria uma “comissão da calúnia”⁸¹.

No que se refere ao segundo ponto, Jobim, em entrevista ao programa “Roda Viva”, no ano de 2007, posicionou-se de maneira desfavorável ao papel das Forças, do Exército, em particular, na garantia da lei e da ordem. Para ele, os militares não recebem instrução para esse tipo de ação, que não trata o delinquente como inimigo – a quem se deve matar, e não repreender. No entanto, o emprego de militares nos Complexos do Alemão e da Penha, no Rio de Janeiro, após longa onda de violência que se alastrou pela cidade em 2010, contrastou com o posicionamento do ministro. Em uma das maiores operações já realizadas pelas Forças no Rio, Jobim desconsiderou o Decreto nº 3.897, ao afirmar que era mais importante a eficácia da operação do que propriamente o tempo de atuação das tropas federais e o contingente empregado, além de aventar a possibilidade de utilizá-las para patrulhamento e revista nessas áreas. O governador Cabral chegou até a manifestar a ideia de que as Forças poderiam ocupar as favelas, liberando os policiais militares para outras tarefas.

Um esforço importante empreendido por Jobim que merece destaque foi sua atuação em benefício do reaparelhamento e da reorganização das Forças Armadas, procurando atender suas necessidades para o cumprimento de suas missões. Citam-se, como exemplos, o projeto de desenvolvimento da aeronave de carga e reabastecimento em voo KC-390, da Embraer, em conjunto com diversos países – Argentina, Chile, Portugal, República Tcheca, etc. –, a parceria com a França para a construção de uma base naval e de um estaleiro em Itaguaí, a produção de quatro submarinos convencionais e um nuclear e a fabricação de cinquenta helicópteros de transporte militar de última geração, o EC-725.

Ainda em sua gestão, Jobim (2010) considerou que teria ocorrido o quinto momento da defesa nacional, denominado de “integração transformadora”, a partir da promulgação da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, também chamada de Lei da Nova Defesa. A premissa da transformação deveria pautar o desenvolvimento de novas capacidades para o cumprimento de novas missões e o desempenho de novas funções em combate. Além disso, essa

⁸¹ FOLHA ONLINE. **Jobim anuncia exoneração de general após declaração sobre plano de direitos humanos.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u692117.shtml>>. Acesso em 13 fev. 2012.

premissa deveria conduzir à adoção de um novo modelo de gestão de recursos humanos (carreiras, remuneração e sistema previdenciário), de material e financeira.

Três pontos são fundamentais nessa lei. O primeiro deles é promover o envolvimento do Congresso Nacional na reflexão sobre a defesa. Os três principais documentos – a Política de Defesa Nacional, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa –, no período de quatro em quatro anos, começando em 2012, deveriam ser submetidos, pelo Poder Executivo, para a apreciação do Legislativo. Apesar dessa importante iniciativa, não ficou claro o que se entenderia por essa apreciação: por exemplo, os congressistas, após rever esses documentos, poderiam propor alterações? Se discordarem de todo o conteúdo, eles poderiam impedir a promulgação? Outro ponto é a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) no âmbito do MD, já previsto na END. Em setembro de 2010, o general-de-exército José Carlos De Nardi foi empossado como seu chefe, afirmando que, após onze anos, assistia-se a uma mudança substancial na estrutura do ministério. De fato, essa iniciativa é essencial para impor a direção política do MD ante as Forças e superar a problemática da autonomia castrense, ou mesmo da autonomia interforças⁸². O ministro da Defesa foi enfático ao afirmar que a consolidação do MD ocorria com a participação de todos e a favor de todos, das Forças do ar, da terra e do mar. E o terceiro ponto é atribuir ao ministério competência para elaborar políticas e diretrizes acerca dos produtos de defesa – armamentos, munições, meios de transporte e comunicação, fardamento, etc. –, o que, conseqüentemente, permitiria impulsionar a indústria nacional de defesa.

Em síntese, procurou-se demonstrar, no decorrer desta seção, que o sinuoso caminho para a institucionalização do MD, no sentido de estabelecer a direção política das Forças e superar as dificuldades engendradas pela autonomia corporativa dos militares, também afetou aproximação entre a diplomacia e a defesa. Em meio a esse processo, o recorrente emprego das Forças Armadas para a promoção da segurança pública e para a realização de ações cívico-sociais distorceu – e continua distorcendo – sua missão precípua, que é justamente a defesa nacional, voltada para o combate de ameaças externas. Sem esse entendimento por parte das lideranças políticas brasileiras, não resta claro a articulação entre a política externa e a política de defesa e muito menos uma avaliação crítica sobre a qualidade dessa articulação. A condução da política

⁸² Em 2009, o Alto Comando do Exército afirmou que havia, no meio militar, dissenso quanto ao estabelecimento de um Estado-Maior para a integração das Forças, pois retiraria a autonomia de cada Estado-Maior já existente no Exército, Marinha e Aeronáutica.

nessa última área, no período em tela, é bem resumida por Alsina Jr. (2009), que considera que a continuidade foi muito maior que a mudança na gestão de assuntos militares nos últimos 20 anos, prevalecendo muitos traços já existentes: “cada força singular segue seus próprios objetivos sem preocupação com a compatibilidade, coerência e racionalidade de suas ações em relação às políticas setoriais das demais forças” (ALSINA JR., 2009, p. 77).

2.3. A política externa no governo Lula: o protagonismo do Brasil e seus limites

O Brasil elevou seu protagonismo nas relações internacionais durante o governo Lula. Ativa e ativa é como o ex-ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, definiu – antes mesmo de tomar posse – e resumiu – às vésperas de deixar o cargo – a política externa brasileira no período. O ativismo pode ser comprovado não só pelas centenas de viagens e visitas do presidente e de seu chanceler, no Brasil e no exterior, e pelas representações diplomáticas abertas em diversos países⁸³, mas também pela intensa participação em fóruns relevantes, negociações comerciais internacionais e coordenação política com diversos países, principalmente em desenvolvimento. Para Cervo (2008) e Puntigliano (2008), o país evoluiu no século XXI, tornando-se mais globalista, tanto na defesa de seus interesses quanto na defesa de interesses coletivos. A altivez, no entanto, não é tão perceptível: isso significa uma nobreza de caráter que advém das ações humanitárias e espírito solidário, ou uma ideia ensimesmada que resulta de uma visão desassombrada e criativa sobre a diplomacia brasileira? Ou os dois? Essa altivez deve ser avaliada com cuidado, de modo que não coloque em xeque a postura protagônica e globalista que se levou a cabo nos últimos anos.

Antes, porém, de tratar especificamente da atuação diplomática entre 2003 e 2010, é preciso delinear algumas considerações gerais sobre a política externa brasileira. Parte da bibliografia desenvolvida acerca do assunto tem evoluído principalmente sob a forma de produção de paradigmas e conceitos voltados para a explicação da inserção internacional do país, o que auxilia e facilita a interpretação da condução dessa política no período em tela.

⁸³ Ao todo, o presidente Lula realizou 259 visitas a 83 países, enquanto Amorim viajou 467 vezes para o exterior, recebido em 101 países pelo menos uma vez. No período, o Brasil recebeu autoridades e altos funcionários de 137 países, além de vários líderes de organizações internacionais, atingindo 904 visitas. Foram criados, também, 230 postos no exterior – que incluem 52 embaixadas, 6 missões junto a organizações internacionais, 22 consulados e 1 escritório de representação, na Palestina –, um número que atualmente está em 230. Desses novos postos, 23 estão na África, 15 na América Latina e no Caribe, 14 na Ásia e 6 no Oriente Médio. Ver: Amorim, 2011.

Compreender como esses paradigmas e conceitos instruem a diplomacia e quais os reflexos para o posicionamento brasileiro com relação à segurança internacional, sobretudo, no rebaixamento de ameaças tradicionais, é o objetivo desta seção. Igualmente importante é refletir sobre os limites das ações externas do Brasil e, aqui, identifica-se a ausência de capacidades militares satisfatórias como um dos principais fatores limitantes.

O conceito de autonomia tem sido empregado de maneira expressiva na orientação da política externa brasileira, entrecruzando interesses, objetivos e visões de mundo dos tomadores de decisão. Em uma breve e recente contextualização histórica, há três momentos e três ideias que se aplicam a esse conceito: da década de 1970 até o governo Sarney, vigeu a “autonomia pela distância”; o governo Cardoso norteou-se pela “autonomia pela participação” ou “autonomia pela integração”; e, finalmente, o governo Lula pautou-se pela “autonomia pela diferenciação”. Vigenani e Cepaluni (2007, p. 284) resumem esse horizonte conceitual da seguinte maneira:

Definimos sinteticamente: (1º) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalecentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2º) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3º) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.

A análise dessas três ideias força, em diferentes períodos, da política externa brasileira revela que se parte de uma perspectiva de distanciamento da ordem internacional, passando pela participação ativa na formação de regras e normas que regulamentariam as relações internacionais⁸⁴, para uma perspectiva de construção de uma nova ordem internacional mais justa e igualitária. A persecução da autonomia encorajou um maior protagonismo brasileiro no cenário externo, o que trouxe novos desafios ao país, sobre os quais os tomadores de decisão e os analistas de política exterior tiveram que refletir. Nesse sentido, cabe destacar a importância de se pensar o poder militar no âmbito da diplomacia brasileira, focada mais no exercício do poder

⁸⁴ Para Vigenani et al. (2003), o país detinha a aspiração de se tornar um *global player* e um *global trader*, apresentando-se como um importante ator nos círculos decisórios mundiais e estendendo suas relações comerciais por diversos países do globo.

brando. No choque constante de interesses e objetivos entre as nações, o Brasil precisa dispor de meios para defender seus interesses e objetivos, ainda que ao preço da guerra.

Ainda no plano teórico, ressalta-se a contribuição de Cervo (2008). O autor organiza a análise da política externa brasileira em torno de quatro paradigmas: liberal-conservador (1810-1930), desenvolvimentista (1930-1989), normal ou neoliberal (1990-2002) e logístico (2003-?). Interessa ao recorte temporal adotado por este trabalho tratar da transição entre os dois últimos paradigmas. O Brasil passaria do paradigma neoliberal para o do Estado logístico, tendo o presidente Cardoso ensaiado esse último no final de seu mandato. Para Cervo (2008, p. 76), o neoliberalismo é responsável por uma inserção internacional subserviente, sob “a miragem de uma globalização benigna e as recomendações do centro do capitalismo”. O malogro das experiências latino-americanas, ao longo dos anos 1990, cujo traço marcante, de acordo com relatórios da Cepal, é que 43% da população da região – cerca de 280 milhões – viviam em situação de pobreza em 2003, levou à derrocada eleitoral de governos considerados neoliberais e a ascensão de um pensamento de esquerda ao poder. Quando comparado com o conceito de “autonomia pela integração”, verifica-se que este contrasta com o paradigma em tela.

Para Cervo (2008), com o paradigma logístico, o Estado brasileiro recuperou a autonomia decisória da política exterior, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista, cujo objetivo final seria superar as assimetrias entre as nações e elevar o patamar nacional ao nível dos países avançados. Sob essa lógica, procurou-se realizar interesses nacionais diversificados por meio da diplomacia: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo; dos empresários, amparando a concentração empresarial e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar. Esse paradigma se aproxima do conceito de “autonomia pela diversificação”.

As formulações conceituais endógenas do Itamaraty para orientar a política externa brasileira também merecem destaque. Particularmente, nesse aspecto, dois conceitos complementares sobressaem: a democratização das relações internacionais e o multilateralismo da reciprocidade⁸⁵. Cervo e Bueno (2008) afirmam que as relações econômicas internacionais, desde o término da Segunda Guerra Mundial, eram reguladas pelos países do centro do

⁸⁵ Além desses dois conceitos, que afetam mais diretamente o objeto de estudo deste trabalho, podem-se citar os princípios das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que pautou o posicionamento do país nos temas ambientais, e o da “não-indiferença”, para justificar a atuação no Haiti – isso será estudado no capítulo seguinte.

capitalismo para tão somente os beneficiarem. Após a Conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC) de Cancun, no ano de 2003, disseminou-se a percepção, por iniciativa brasileira, de que os ditos países emergentes deveriam participar da confecção de regras, tornando-as legítimas e justas e, assim, democratizando as relações internacionais. Já o multilateralismo da reciprocidade envolve dois pressupostos: existência de regras para evitar a disparidade de poder em favor das grandes potências; e elaboração conjunta dessas regras para garantir a reciprocidade de efeitos.

Em síntese, tanto a democratização das relações internacionais quanto o multilateralismo da reciprocidade agregaram traços concretos à política exterior: o reforço do papel do Estado como negociador internacional, a redução das desigualdades, a defesa soberana dos interesses nacionais, a aliança com países emergentes de objetivos semelhantes – no esteio da cooperação Sul-Sul –, o diálogo não mais subserviente com os países desenvolvidos e a valorização do componente moral, por meio do combate à pobreza e à fome (CERVO; BUENO, 2008, p. 493-494). Para Amorim (2005, online), em balanço retrospectivo da atuação diplomática brasileira nos dois primeiros anos de seu mandato: “a visão que o presidente Lula tem de um país mais democrático e mais justo reflete-se em sua defesa de uma maior equanimidade nas relações internacionais e de um modelo de globalização mais humano e não-excludente”.

Passando, agora, para a análise da própria condução da política externa brasileira no governo Lula, faz-se uma observação inicial: o assunto é extenso, com vasta bibliografia, o que requer delimitar o conteúdo estudado. Assim, serão traçadas as linhas gerais da ação diplomática do Brasil, em que se nota a orientação do conceito de “autonomia pela diversificação”, do paradigma logístico e de formulações endógenas do Itamaray. Na sequência, concentrar-se-á na inserção do país no campo da segurança internacional. Nesse ponto, atém-se à intervenção da variável explicativa do rebaixamento de ameaças tradicionais em detrimento da priorização de temas sociais na agenda externa.

Para alguns, como Almeida (2004; 2010), a política exterior do governo Lula detém um forte componente ideológico, enquanto que, para outros, como Cervo (2008), não. Almeida (2004; 2010) considera que as propostas e posicionamentos tradicionais do Partido dos Trabalhadores (PT) se refletem – e podem ser bem visualizados – nas concepções adotadas sobre as relações exteriores e a política internacional entre 2003 e 2010. Para ele, o núcleo do pensamento lulista e diplomático é uma “mistura confusa do esquerdismo latino-americano típico

(e estereotipado) com o velho estilo do nacionalismo e do antiimperialismo, com pinceladas do castrismo, stalinismo, trotskismo e crenças da Teologia da Libertação”⁸⁶ (ALMEIDA, 2010, p. 162). Já Cervo e Bueno (2008) argumentam que a diplomacia brasileira adota um novo realismo e abandona a ideologia originária do PT que levou Lula à presidência, na medida em que se buscou mover o país, sem quaisquer constrangimentos ideacionais, por dentro do sistema capitalista. Percebe-se, aqui, que ambas as perspectivas não são mutuamente excludentes: do ponto de vista político, a política externa segue, sim, boa parte das concepções ideológicas do PT, mas, do ponto de vista econômico, ela se afasta dessas concepções⁸⁷. Na condução da política externa brasileira, pode-se observar a prática da diplomacia presidencial e a autonomia corporativa dos diplomatas, como, por exemplo, no afastamento de interesses setoriais do empresariado em benefício das opções da burocracia especializada⁸⁸ para lidar com o assunto (OLIVEIRA; PFEIFER, 2006).

Em seu discurso de posse, o ex-presidente Lula assinalou quais seriam as linhas de ação estruturantes da política externa brasileira durante o seu mandato. Inspirado na mesma ideia de mudança que permeou praticamente toda sua fala, o novo supremo mandatário destacou que o país deveria afirmar sua “presença soberana e criativa no mundo”, sem, no entanto, abdicar as orientações e valores historicamente consagrados da diplomacia, como o desenvolvimentismo: “a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003, p. 17). No discurso, Lula também tratou do combate ao protecionismo comercial, da redução dos subsídios agrícolas, da promoção do multilateralismo, da reforma do Conselho de Segurança, entre outros temas, no sentido de impulsionar a “democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie”, que “é tão importante para o futuro da humanidade quanto à consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003, p. 19).

⁸⁶ Do original: “[...] a confused mixture of typical (and stereotypical) Latin-American leftism with old-style nationalism and anti-imperialism, with brushes of Castroism, Stalinism, Trotskyism, and Liberation Theology beliefs.” (ALMEIDA, 2010, p. 162)

⁸⁷ Para Vigevani e Cepaluni (2007), a política externa de Lula reflete pelo menos em parte as posições tradicionais do PT, principalmente no que diz respeito às alianças preferenciais com os países do Sul, distanciando-se dos países capitalistas desenvolvidos, o que representaria a retomada da ideia do terceiro-mundismo.

⁸⁸ O caso Cesare Battisti, que se estendeu no final do governo Lula, é um exemplo emblemático e ilustrativo de preferências individuais na ação diplomática.

A América do Sul continuou como a grande prioridade da política externa brasileira, o que foi enfatizado não só no discurso de posse de Lula, mas também nos discursos de posse de Amorim e do Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Samuel Pinheiro Guimarães (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003). O objetivo continuou sendo a consolidação da região como um espaço politicamente estável, próspero e unido, baseada em ideais democráticos e de justiça social. Esse processo, para o Brasil, dependia da revitalização do Mercosul, pois o bloco se encontrava enfraquecido pelas crises de cada um dos países membros e por visões estreitas e egoístas da integração⁸⁹. Posteriormente, a integração sul-americana seria expandida, com a construção da Unasul, demonstrando a importância estratégica, e histórica, da região para a atuação diplomática do Brasil. Segundo Moniz Bandeira (2006, p. 269):

O conceito de América do Sul e não o conceito de América Latina, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente a política exterior do Brasil, e até a metade do século XX seus interesses e atenções concentraram-se, sobretudo, na região do Prata, ou seja, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas comuns, fronteiras habitadas.

Em reunião extraordinária da Unasul, em 2008, Lula foi bastante enfático em aliar a prosperidade do Brasil à da América do Sul, livre da miséria e de crises permanentes de governabilidade – que gera reflexos na segurança regional. Para o supremo mandatário, enquanto não houvesse paz e desenvolvimento para todos os países, não haveria para nenhum deles individualmente. E, igualmente importante, a construção de um espaço sul-americano unido, mexeria com o “tabuleiro do poder no mundo”, beneficiando todas as nações, o que representa uma estratégia de inserção internacional assertiva para a região e para o Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

Desde seu discurso até a prática concreta, o ex-presidente Lula também trabalhou pelo estabelecimento e fortalecimento das coalizões Sul-Sul. Nesse sentido, procurou aprofundar as relações com os grandes países em desenvolvimento, como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, além de uma aproximação maior com o continente africano, não só pelos laços históricos e culturais, mas por questões pragmáticas, desde o incremento do comércio até a coordenação de posições em fóruns globais. Sob esse viés, surgiram a Cúpula América do Sul-África, o fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), as cúpulas do BRIC – acrônimo criado pelo

⁸⁹ Este momento de que tratam o presidente e os altos funcionários do Itamaraty é bem resumido por Onuki (2006, p. 301), que o considera como a terceira fase do Mercosul. É um período que se inicia com a desvalorização do real, marcado pelo acirramento dos conflitos comerciais, aprofundamento das assimetrias, dificuldades na coordenação de posições em fóruns e negociações e desconfiança entre os membros.

economista Jim O'Neil que reúne as principais economias emergentes, Brasil, Rússia, Índia e China e, recentemente, ao qual se juntou a África do Sul –, a Cúpula América do Sul-Países Árabes, entre outras iniciativas (LIMA, 2006; OLIVEIRA et al., 2006).

Mesmo sendo a América do Sul prioritária para a política externa brasileira, e não obstante a cooperação Sul-Sul, somado a um discurso ora de distanciamento, ora de confronto com os países desenvolvidos, a diplomacia brasileira vislumbrou os Estados Unidos e a Europa como parceiros estratégicos, notadamente voltados para a cooperação tecnológica e científica, inclusive na área de defesa.

No que diz respeito à inserção do Brasil na segurança internacional, fundamentalmente, pode-se afirmar que a política externa brasileira conduziu os assuntos de segurança e defesa baseado no cálculo entre: “a permanência do país na situação periférica ou a possibilidade de desempenhar papel relevante nas relações internacionais” (CERVO, 2008, p. 119). Para Cervo (2008), há três momentos distintos dessa inserção: até 1989, ela se vinculou a um projeto nacional que estabelecia objetivos permanentes e planejamento estratégico; a partir de 1990, seguiu pela via da segurança multilateralizada, mas sem autonomia decisória; e, no presente, volta-se para a formulação de questões cruciais sobre a segurança, superando o aspecto militar. Complementarmente, Vaz (2006, p. 67) argumenta que essa inserção é definida de acordo com três objetivos de caráter mais geral:

- (i) equilibrar o interesse e a necessidade de acesso e desenvolvimento de tecnologias de valor estratégico e aplicações duais com compromissos multilaterais de não-proliferação e de controle; (ii) favorecer o surgimento de contexto favorável à realização de seus interesses e necessidades nos planos da segurança e da defesa; (iii) impulsionar a gradual transformação das estruturas e da configuração de poder internacional em direção a uma ordem multipolar.

O primeiro objetivo pode ser visualizado na posição adotada pelo Brasil com relação ao desarmamento nuclear. Após os atentados de 11 de setembro, instaurou-se um temor – principalmente nos Estados Unidos – de que grupos terroristas pudessem adquirir armas de destruição em massa. As Nações Unidas, desde então, passaram a desenvolver iniciativas no campo da “contraproliferação”, prevendo, além das políticas e práticas de “não-proliferação”, o recurso à força militar. Também tiveram início debates sobre as respostas internacionais que poderiam ser dadas a esse temor: o estabelecimento de regimes informais e de participação limitada, a exemplo do *Proliferation Security Initiative*, proposta pelo governo norte-americano, ou a capacitação do sistema multilateral de segurança coletiva da ONU, linha defendida por Kofi Annan, Secretário-Geral da organização, que inclui a ampliação do Conselho de Segurança,

tornando mais representativo e adequado à realidade geopolítica contemporânea (AMORIM, 2004, p. 136-137). O governo brasileiro corrobora o entendimento de Annan e, ainda, defende que a proliferação de armas nucleares⁹⁰ deveria ser combatida horizontal (Estados ou atores não estatais) e verticalmente (países que já as possuem), porém, considera que a ênfase excessiva dedicada a essa linha de ação teria provocado desincentivo para atuar em benefício do desarmamento, ação que deveria avançar mais (AMORIM, 2011, p. 288).

Os dois outros objetivos de que trata Vaz (2006) podem ser visualizados a partir da percepção do 11/09 pelo Brasil e seus desdobramentos para a condução dos assuntos de segurança e defesa na política externa. De início, faz-se uma observação de caráter geral: a reação dos Estados Unidos ao evento trouxe novamente o realismo para o pensamento diplomático brasileiro, demonstrando que o país, mesmo acostumado a viver sem a sombra da guerra, poderia ser afetado pelos abalos na segurança internacional. Na XXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos para a aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o então chanceler brasileiro, Celso Lafer, solidarizou-se com os Estados Unidos e tomou a iniciativa de invocar esse mecanismo regional oriundo dos tempos da Guerra Fria. De acordo com Lessa e Meira (2001), a posição do Brasil, de cunho essencialmente político e diplomático, foi correta, condizente com a tradição jurisdicista de sua atuação diplomática.

Na esteira dos acontecimentos, notadamente o combate o flagelo do terrorismo como prioridade absoluta da agenda mundial, o governo brasileiro, em uma rara combinação de *virtù* e *fortuna*, procurou moldar essa prioridade em consonância com os interesses, valores e princípios da própria política externa em um momento de crise e transformações na governança global. Os tomadores de decisão nacionais souberam jogar de acordo com as regras do jogo para reescrevê-las, na tentativa, inclusive, de ditar os rumos da agenda mundial. Lessa e Meira (2001, p. 54) destacam que o discurso diplomático brasileiro, ao focar a “postura de desassossego diante da repartição desigual dos benefícios da globalização”, lançou uma agenda voltada para o desenvolvimento, indissociável da contenção do terror. Nesse sentido, o objetivo foi aproveitar os esforços internacionais contra o terrorismo para desencadear um movimento de combate à

⁹⁰ Nunca é demais lembrar que o Brasil é um dos poucos países do mundo que mantém suas instalações nucleares, no âmbito militar, abertas a inspeções e visitas.

pobreza e à fome, tema prioritário para Lula, e favorável a uma inserção mais ativa dos países emergentes nos processos decisórios globais⁹¹.

Um dos marcos dessa postura assumida pelo Brasil foi o lançamento da “Ação Global contra a Fome e a Pobreza”, em 2004, uma iniciativa dos então presidentes Lula, Ricardo Lagos (Chile) e Jacques Chirac (França) e de Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas. O propósito da reunião foi discutir mecanismos de financiamento para a luta contra a fome, e o governo brasileiro chegou a apresentar uma proposta de taxação das armas pesadas. Em discurso durante um jantar oferecido pelo presidente do Chile, um mês antes dessa reunião, Lula atrelou a ação diplomática, no campo da segurança, a um tema social caro ao país e ao próprio ex-presidente: “é nossa certeza que as mais profundas e permanentes ameaças à ordem internacional são a injustiça e o fatalismo. Não há arma de destruição em massa mais poderosa do que a fome” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004, p. 71). A política externa brasileira passou a adotar uma postura segundo a qual concebia a fome e a pobreza na origem de toda violência e que, apenas com um mundo menos desigual, seria possível obter um mundo mais seguro. O trecho abaixo, proferido no discurso de Lula em comemoração ao Dia do Diplomata, no ano de 2008, é bastante ilustrativo para se entender a postura assumida pelo Brasil:

O mundo em que vivemos nos oferece um espetáculo paradoxal. Vemos mudança por toda parte. Novas descobertas da ciência, maravilhas da tecnologia, invenções que transformam nossas vidas e abrem perspectivas para milhões e milhões de pessoas. Mas, ao mesmo tempo, persistem a fome, a miséria, a exclusão e a desesperança. Aí está a maior ameaça à paz. Esse é o terreno propício para o surgimento dos fundamentalistas. Não basta combater as consequências da iniquidade, é preciso atacar as causas das desigualdades. Os frutos da globalização não podem ser privilégio de alguns. Homens e mulheres precisam, em todas as partes, perceber no seu dia a dia que o progresso conquistado tem reflexo na qualidade de suas vidas. Os países em desenvolvimento precisam colocar os seus problemas no centro do debate, devem participar da elaboração da agenda internacional. O Brasil está disposto a atuar sem arrogância, sem megalomania, sem pretensões hegemônicas, mas com o sentimento de que somos um grande país e que temos o que dizer ao mundo. Por essa razão, estamos presentes na estabilização do Haiti. Por essa razão, aspiramos a reformar a ONU e seus mecanismos de segurança coletiva. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008, p. 104)

A partir de então, a estratégia de inserção brasileira na segurança internacional pautou-se, fortemente, pela priorização de temas sociais. O governo brasileiro não vislumbrava, de imediato, ameaças diretas à soberania nacional. O discurso diplomático do país passou a se centrar em questões sensíveis, como: a redução dos subsídios agrícolas, os biocombustíveis, a

⁹¹ O senso de oportunidade da diplomacia brasileira pode ser destacado na análise de Chomsky (2003), que chama a atenção para a negligência e relutância dos Estados Unidos em introduzir, na agenda política, as desigualdades sociais e as formas de exclusão política como causas do ato terrorista de 2001.

equanimidade nas relações internacionais, etc. Sem a eliminação, por exemplo, das barreiras protecionistas, a produção de alimentos estaria comprometida, acentuando a fome e a pobreza, além da permanência das iniquidades globais.

As lideranças brasileiras, por meio da priorização de temas sociais, conduziram, essencialmente, a inserção internacional do país embasada no poder brando, cooptando os países, particularmente aqueles em desenvolvimento, no âmbito da cooperação Sul-Sul, para a sua esfera de influência. O objetivo foi demonstrar ao mundo que o Brasil era, sim, um interlocutor indispensável no tratamento de questões de segurança, detendo credenciais, até mesmo, para se tornar membro do Conselho de Segurança, ainda que desprovido de capacidades militares para garantir a paz e a segurança internacionais. A valorização dos meios diplomáticos, fundamentado em um diálogo aberto e extensivo a qualquer nação, conferiria legitimidade para o país atuar nesses assuntos.

Com efeito, o rebaixamento de ameaças tradicionais culminou no afastamento do poder militar, ou do poder duro, como instrumento da ação diplomática brasileira. A utilidade desse poder e de que maneira ele respaldaria a política externa é uma inquietação pendente, à qual os tomadores de decisão vêm dedicando pouca atenção. Dado que o Brasil aumentou seu protagonismo nas relações internacionais, certamente haverá confrontos de interesses que, ainda que não sejam dirimidos pela arbitragem das armas, demandarão uma estratégia de poder inteligente, capaz de aliar o diálogo diplomático com uma capacidade militar crível, no sentido de impor sua vontade e obter os resultados que deseja. Além disso, tanto para o efeito de dissuasão – afastando, por exemplo, a interferência dos Estados Unidos nos assuntos da América do Sul, com a tentativa da implantação de bases militares na Colômbia, em 2009 –, quanto para a promoção da estabilidade regional – como nos casos da mediação do contencioso entre a Colômbia e o Equador, em 2008, ou do resgate de reféns das FARC, em 2010 –, também realçam a instrumentalidade do poder duro para a política exterior.

Enfim, a inserção do Brasil na dimensão segurança internacional é bem resumida por Villa e Viana (2010): passou-se de uma postura reativa, ao final do primeiro mandato do presidente Lula, para outra afirmativa, ao final do segundo mandato, marcada pela participação em missões de paz, mediação das controvérsias nucleares, estabilização regional – principalmente com as negociações com as FARC –, o pleito ao Conselho de Segurança, entre outros pontos. Para os autores, ocorreu um envolvimento mais sistemático com assuntos globais, uma

“mundialização” da política externa brasileira. Cervo (2010), por sua vez, considera que um dos êxitos de tal política é a estratégia internacional de segurança, contraposta a tradicional – cunhada pelos Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) –, que tem vigorado desde o término da Segunda Guerra Mundial. Essa estratégia visa à negociação, à diplomacia, à convivência de valores culturais e à solução pacífica de conflitos, em oposição à estratégia da violência, cujo enfoque recai sobre as intervenções militares e as sanções.

Por fim, conforme se analisou neste capítulo, há óbices que inibem a articulação entre a política externa e a política de defesa. A autonomia corporativa de cada uma das burocracias especializadas impede uma maior aproximação entre diplomatas e militares, transcendendo a formulação e a condução das duas políticas como um mero exercício intelectual para a harmonização de visões de mundo. Desvanecidos do comportamento autônomo, ambos os atores poderiam, também, ser auxiliados por outros – como a comunidade acadêmica, o Congresso Nacional, o empresariado, etc. – na elaboração de políticas e estratégias afetas às duas áreas.

Se a política de defesa, cujo instrumento central é as Forças Armadas, não se ativerem ao exercício de sua missão precípua no dia a dia, mesmo que na ausência de uma guerra, e se a política externa não definir, de forma clara e objetiva, qual a instrumentalidade do poder na ação diplomática, ambos os mundos seguirão destinos paralelos, como Alsina Jr. (2009) e Saint-Pierre (2006) diagnosticaram, mantendo o equilíbrio subótimo. A defesa nacional, voltada para dentro, compromete a reflexão estratégica sobre ameaças externas e se distancia da atividade diplomática. A política externa, ao construir uma agenda eminentemente de segurança que negligencia propositalmente a dimensão militar, distancia-se da necessidade de desenvolver o poder duro. Conclui-se, neste capítulo, que se pensa *em* defesa no Brasil, e não *a* defesa. E, na política externa, priorizam-se temas sociais e praticamente se negligencia a avaliação de potenciais ameaças à segurança nacional. No Capítulo 3, o objetivo será tratar do equilíbrio subótimo na articulação entre a política externa e a política de defesa, enfatizando a formulação dos dois principais documentos de defesa elaborados no governo Lula, a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, bem como o conteúdo neles previstos para a aproximação entre as duas políticas. Ademais, procura-se debater se a MINUSTAH e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano inaugurariam uma nova fase de tratamento para a condução harmônica entre diplomacia e defesa.

CAPÍTULO III: O EQUILÍBRIO SUBÓTIMO: A EVOLUÇÃO TANGENCIAL ENTRE A POLÍTICA EXTERNA E A POLÍTICA DE DEFESA

Após a identificação dos entraves à articulação da política externa e da política de defesa, que as fizeram evoluir por meio de um equilíbrio subótimo, cabe tratar de como esse equilíbrio se manifesta. Para tanto, propõe-se, na primeira seção, analisar o processo de formulação dos dois principais documentos de defesa, a Política de Defesa Nacional de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, examinando de que maneira as vertentes diplomática e militar interagem.

Além da formulação desses dois documentos, dois importantes eventos permitem aprofundar a análise da interação dessas políticas: o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), desde 2004, e criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Para alguns analistas das relações internacionais, bem como para diplomatas e militares, a participação brasileira nessa missão representou – e continua representando – um ponto de inflexão na articulação entre as duas políticas em tela, no sentido de promover uma interação positiva. O convívio diário e próximo entre as duas burocracias especializadas no terreno haitiano tem permitido a troca de experiências e a construção conjunta de visões de mundo que chegam aos ministérios das Relações Exteriores e da Defesa. No que se refere ao CDS, um instrumento fundamental para a promoção de uma identidade regional em matéria de segurança e defesa, é importante avaliar a atuação do ministro da Defesa brasileiro para sua consumação e como ela foi percebida pelo ministério das Relações Exteriores. O objetivo dessa seção é analisar dois casos práticos, que constam nas orientações e diretrizes dos dois principais documentos de defesa, para verificar a articulação das duas políticas em estudo.

Nessas duas seções, a análise tanto dos documentos quanto dos casos práticos conduz ao levantamento de indagações para refletir sobre a articulação das políticas externa e de defesa observada até então. Ao final do capítulo, pretende-se, de forma modesta, lançar sugestões e propostas que contribuam para a articulação entre as duas políticas, no esforço de se buscar uma situação de equilíbrio ótimo, em que elas não mais se tangenciarão, passando a se integrar efetivamente.

3.1. Da Política de Defesa Nacional à Estratégia Nacional de Defesa: processos invertidos, resultados controvertidos

A análise dos principais documentos de defesa do país produzidos durante os dois mandatos do presidente Lula, a Política de Defesa Nacional (PDN) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), é essencial para se entender a articulação entre a política externa e a política de defesa. Esses dois documentos, por serem estruturantes da área, enunciam objetivos, orientações, diretrizes e ações estratégicas para o preparo e emprego do componente militar, mas não preveem – exceto de maneira muito genérica e interpretativa – seu alinhamento com a diplomacia. O objetivo, portanto, nesta seção, é verificar a situação do equilíbrio subótimo na PDN e na END. Para tanto, e no sentido de recortar o objeto em estudo, em um primeiro momento, serão feitos apontamentos gerais sobre esses documentos, do processo de formulação aos seus respectivos conteúdos, e, em seguida, será tratada, especificamente, da interação entre diplomacia e defesa, na qual se notará a interferência das variáveis explicativas do equilíbrio subótimo.

O processo de formulação da PDN distingue-se daquele da END. Por um lado, a política, cuja elaboração constava na Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional de 2003, passou por um longo período de discussão, envolvendo representantes do governo, parlamentares, militares, acadêmicos, diplomatas e jornalistas. O Ministério da Defesa, em parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT)⁹² e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), organizou um ciclo de debates para a atualização do pensamento brasileiro em matéria de segurança e defesa, encerrado em 2004, do qual resultaram, além da publicação de quatro livros, subsídios para a PND de 2005.

Por outro lado, a END, cuja promulgação estava prevista na Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional de 2008, foi um processo fechado, realizado intramuros, que, não obstante a criação de um comitê ministerial⁹³ para esse fim, se concentrou no próprio ministro da Defesa e, sobretudo, no ministro da recém-criada Secretaria de Assuntos Estratégicos, Roberto

⁹² Hoje, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

⁹³ O decreto presidencial de 6 de setembro de 2007 criou o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa, composto pelos ministérios da Defesa – que o presidiria –, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República – que o coordenaria –, cuja finalidade era elaborar a END e atualizar a PDN. Merece destaque a ausência – equivocada – do Ministério das Relações Exteriores nesse comitê.

Mangabeira Unger⁹⁴. Em entrevista ao programa “Roda Viva”, no ano de 2007, quando perguntado sobre a eventual elaboração de um Livro Branco de Defesa, Nelson Jobim demonstrara a opção restrita que orientaria a formulação da estratégia: “Eu não acredito em um debate aberto, completamente aberto, que acaba não tendo nada. Então, a idéia é termos um *paper* inicial, e esse *paper* ser um referencial para a discussão, nem que seja para negá-lo integralmente. Mas pelo menos tem início a discussão.” Esse processo representa um retrocesso para o avanço da construção de um diálogo construtivo em benefício da estruturação da defesa do país. Em um momento de maior amadurecimento das relações civil-militares, maior interesse da academia pelo tema⁹⁵, existência de mecanismos institucionais⁹⁶, entre outros fatores, seria esperado, no mínimo, que a formulação da END – um documento inédito – requisesse um debate similar ao que antecedeu à PDN de 2005.

Este último documento representa uma melhoria em relação à PDN de 1996. O principal ponto positivo foi a distinção entre os conceitos de “segurança” e “defesa”, incorporando uma preocupação antiga, que já estava presente na posição brasileira nos trabalhos preparatórios para a Conferência Especial sobre Segurança⁹⁷, foi tema de constante reflexão no ciclo de debates do MD e defendida por Jobim na “Sessão Plenária da IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas”. Com isso, diferentemente do documento anterior, procurou-se desvincular temas como desenvolvimento econômico, redução das desigualdades sociais e

⁹⁴ O ministro Mangabeira é considerado um dos grandes idealizadores da END, responsável por boa parte da redação do documento. No início, Jobim não estava plenamente convencido da necessidade de um documento desse nível. A postura pró-ativa de Mangabeira convenceu Jobim e também representantes do Poder Executivo, o que foi essencial para que a estratégia fosse promulgada.

⁹⁵ Recordar-se que, no ano de 2005, foi lançado, pelo MD, o primeiro ciclo do Pró-Defesa, uma iniciativa que, ao estimular estudos e pesquisas sobre assuntos relacionados à defesa nacional, permitiu ampliar o interesse pela área nos cursos de graduação e pós-graduação.

⁹⁶ Um exemplo é a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), instituída pelo Decreto nº 4.801, de 6 de agosto de 2003, cuja finalidade é formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com ambas as áreas. Não se tem conhecimento que a END circulou por essa câmara e tampouco pelo Congresso.

⁹⁷ Na apresentação sobre “Abordagens nacionais aos aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança hemisférica”, o Embaixador Valter Peçly Moreira, Representante Permanente do Brasil junto à Comissão de Segurança Hemisférica, ressaltou a necessidade de se distinguir os conceitos de “segurança” e “defesa” na estruturação dos capítulos que comporiam o documento final da Conferência Especial sobre Segurança. Para ele, seria necessário um capítulo que versasse sobre a “segurança nacional” ou “defesa clássica”, para tratar da prevenção do conflito entre Estados e do papel das estruturas nacionais de defesa; outro capítulo sobre as ameaças não tradicionais à segurança, que partiriam de atores não estatais, como o narcotráfico, o terrorismo e o tráfico ilícito de armas, expondo os Estados, suas instituições e a cidadania a grandes riscos; e um terceiro capítulo para dispor das ameaças à segurança em sentido mais amplo – algo que poderia ser considerado inovador e que demarcaria bem o tratamento conferido aos dois conceitos –, elencando as causas estruturais da insegurança, não relacionados nem com as ameaças tradicionais nem com as não tradicionais, como a pobreza crítica, os desastres naturais, as questões ligadas à saúde, ao meio ambiente, ao comércio, entre outras.

fortalecimento da democracia da agenda de defesa, passando-os para a de segurança. Outros pontos da PDN de 2005 que merecem destaque são: a) a valorização da lógica da confiança mútua e dos fóruns multilaterais; b) a reorientação estratégica, transferindo as preocupações de defesa do sul para o norte do país; c) a perspectiva de conscientizar a sociedade sobre o tema; d) a necessidade de intensificar o intercâmbio das Forças entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias.

Não se pretende afirmar que a PDN de 2005 seja o documento ideal de defesa. Nem mesmo Jobim o julgava assim, ao tratá-lo como “uma retórica de outra coisa [...] uma espécie de uma tese de mestrado que pode ser aprovada em qualquer escola, mas que não está aferrada à situação real do país, em termos de política estratégica” (JOBIM, 2007, online). Apesar das inovações, o atual documento, a exemplo da PDN de 1996, continuou superficial e vago (FLORES, 2011). No entanto, diferentemente desta, que era voltada para ameaças externas, a PDN de 2005 voltou-se preponderantemente para o combate dessas ameaças. Isso abre precedente para o desvirtuamento da missão precípua das Forças Armadas, variável que distorce a articulação das políticas externa e de defesa. Diante da imprecisão das ameaças provenientes do exterior e emprego sistemático dos militares na promoção da segurança pública – e talvez em consonância com a promulgação da Lei Complementar nº 117 –, a preocupação com as ameaças internas adentraria, cada vez mais, a normalidade da prática política, culminando em uma situação que provoca a precaução do general Enzo Peri, ao advertir para o risco da “vulgarização” desse emprego⁹⁸.

Com relação à END, pode-se afirmar que, no documento, o Brasil, pela primeira vez, deixa claro quais são as suas intenções no campo da defesa. Não se trata de um texto vago e superficial, como os anteriores, mas de um texto mais específico (ROCHA, 2008). A estratégia está calcada em três eixos estratégicos – a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria nacional de defesa e a política de composição dos efetivos das próprias Forças –, vincula a defesa ao desenvolvimento, prevê a organização das três Armas sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença, define três setores estratégicos (cibernético,

⁹⁸ Para Saint-Pierre (2010), essa mudança na PDN de 2005 recupera vestígios da antiga Lei de Segurança Nacional (LSN), no sentido de possibilitar, e até legitimar, o emprego das Forças Armadas em questões internas. Dispõe, inclusive, em uma das orientações estratégicas do documento que: “Com base na Constituição Federal e em prol da Defesa Nacional, as Forças Armadas poderão ser empregadas contra *ameaças internas*, visando à preservação do exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa.” (BRASIL, 2005, online, grifo do autor).

espacial e nuclear), propõe a criação de um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (ECMFA), de uma Secretaria de Produtos de Defesa (SEPRODE) no âmbito do MD e de quadros civis para este ministério, entre outros aspectos. Para Jobim (2008), ainda se referindo ao Plano Estratégico de Defesa – nome inicial conferido à END –, o projeto é ambicioso, focado em ações de médio e longo prazos e voltado para restaurar a estrutura de defesa, além de visar à inserção da área na agenda nacional. E, mais, segundo o ex-ministro e a opinião corrente da caserna, é pressuposto fundamental que a estratégia de defesa do país consiste na estratégia da dissuasão.

Quando se comparam os dois documentos, observa-se que a END⁹⁹ se distancia da PDN e que elas partem de concepções diferentes. Oliveira (2009, online) infere que a primeira é uma estratégia afirmativa, diferente da segunda, que é mais cautelosa, ao partir do pressuposto de que o Brasil “está destinado a se tornar uma potência capaz de defender-se”. Essa visão mais afirmativa, e de certo modo impositiva, para o autor, está alinhada com o ineditismo que usualmente se avocou no governo Lula: “É como se a END partisse do zero, assumindo, sem o dizer, a síndrome da primeira vez com que o presidente da República qualifica as ações de seu governo em relação aos que o precederam” (OLIVEIRA, 2009, online). Comumente, considera-se que a política deve responder, essencialmente, à pergunta “o que?”, ao passo que a estratégia precisa se ater à pergunta “como fazer?”. Dessa forma, nota-se, mais uma vez, o afastamento entre a PND e a END; esta, além de não enumerar propostas e ações para alcançar os objetivos daquela, ainda lança outras vinte e três diretrizes estratégicas que deveriam ser implementadas, configurando-se como uma espécie de documento *suis generis*, voltado para as duas perguntas.

Quanto à constituição *suis generis* da END, possivelmente, as razões identificadas por Saint-Pierre (2010) que precipitaram a promulgação da END explicam por que o documento pode ser compreendido dessa maneira: a) a necessidade de se apresentar algum documento que pudesse suprir a ausência de um Livro Branco de Defesa, em visível contraste com os países vizinhos sul-americanos, que optaram por esse caminho; b) as viagens de Jobim para buscar mercados, com a finalidade de reequipar o aparato militar nacional, exigiam que se explicitassem as intenções brasileiras no campo da defesa; c) a busca por coerência na política regional, tendo em vista que o Brasil propôs a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da Unasul, o qual sugeriu a elaboração de um Livro Branco Regional de Defesa, ao passo que o Brasil ainda não detinha o seu; e d) a necessidade de completar ou avançar no fortalecimento da

⁹⁹ Em nenhum momento, na END, é feita qualquer referência à PDN.

condução política nos assuntos de defesa, bastante concentrada na caserna. Constrangido pelas circunstâncias e pelo tempo, o governo brasileiro deveria produzir respostas rápidas. Ficaram lacunas. No final, a END se apresenta muito mais como uma estratégia de segurança do que propriamente de defesa, incorporando aspectos que transcende essa matéria, como educação, ciência e tecnologia, economia, infraestrutura, entre outros (ROCHA, 2010; SAINT-PIERRE, 2010).

A ampliação de temas, excedendo àqueles puramente de defesa, rendeu, por exemplo, uma forte crítica de Almeida (2010), que concebe a END como “a arte de não fazer a guerra”. A começar pelo vínculo entre defesa e desenvolvimento, o autor pondera que há uma confusão, na medida em que o documento não se destina a nenhum deles: na esfera da defesa, não explicita ameaças concretas, e, na esfera do desenvolvimento, não prevê dotações orçamentárias necessárias. Outro aspecto contestado é a incompreensão da natureza da guerra para o Brasil, visto que o texto reproduz uma visão idealista e distante dos desafios que são colocados ao país. Assim, a END seria uma “assemblagem passavelmente heteróclita”, que, resumidamente, nas palavras de Almeida (2010, p. 10):

[...] está impregnada de retórica grandiloquente sobre quão importante deveria ser a defesa nacional para o desenvolvimento, mas ela não diz qual é, onde está, em que consiste essa estratégia, que seria supostamente de defesa, e, sobretudo, por que ela deveria ser estratégica [...] para o desenvolvimento.

Outra crítica relevante à END – e que corresponde à segunda variável explicativa do equilíbrio subótimo –, na avaliação de Oliveira (2009), é a retomada do termo “segurança nacional” e sua aplicação a duas atividades tipicamente de defesa do cidadão: as ações de defesa civil, sob a responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, e as ações de segurança pública, que competem ao Ministério da Justiça e aos órgãos de segurança pública estaduais. Complementarmente à avaliação de Oliveira (2009), recorda-se que o documento prevê, no rol de suas ações estratégicas, o emprego das Forças Armadas em operações de garantia da lei e da ordem. Com isso, reconhece-se a ausência de ameaças externas iminentes e, conseqüentemente, oblitera-se a importância da conjugação das vertentes diplomática e militar.

Especificamente, o propósito, agora, é tratar desta conjugação. Em uma rápida digressão, retorna-se à PDN de 1996, o primeiro documento que instruiu uma política declaratória de defesa, oportunidade em que o Brasil apresentou aos seus cidadãos e ao mundo sobre o assunto (DINIZ; PROENÇA JR., 1998) e no qual se dispunha sobre a correlação entre diplomacia e defesa. Já se previa, nas Orientações Estratégicas, que o centro dessa política seria

“uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo”¹⁰⁰ (BRASIL, 1996, online), com base em quatro premissas: fronteiras e limites definidos e reconhecidos, estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, rejeição à guerra de conquista e busca da solução pacífica de controvérsias, sendo o uso da força apenas recurso de autodefesa. Para Cavagnari Filho (2001), tal orientação apresentava a diplomacia como a única linha de resistência na defesa do interesse nacional, e não como a primeira. Essa mudança de percepção se verifica na PDN de 2005¹⁰¹, que ainda acrescenta outras três premissas: valorização dos foros multilaterais, existência de Forças Armadas modernas, balanceadas e aprestadas e capacidade de mobilização nacional.

Souza (2008), ao analisar os pontos de convergência entre a política externa brasileira e a PDN de 2005¹⁰², concluiu que há objetivos da primeira que detêm forte vínculo com a segunda: a integração da América do Sul, a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e o estreitamento dos laços com as comunidades brasileiras no exterior. Outros objetivos da ação diplomática do Brasil guardam vínculos indiretos com o documento de defesa, quais sejam a promoção das relações Sul-Sul, o incentivo as negociações multilaterais e o aprofundamento das relações com os países desenvolvidos. Basicamente, os objetivos das duas políticas estão alinhados, antes de tudo, porque, naturalmente, seguem os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil, mas seria apressado supor que isso implica uma situação de equilíbrio ótimo. Em verdade, o que se percebe é uma espécie de articulação automática, mais voltada a questões de forma do que de conteúdo.

A PDN de 2005 é pouco efetiva no sentido de gerar ações concretas. Um caso ilustrativo para exemplificar isso. Com base em um dos objetivos que permitiriam visualizar a convergência entre as políticas externa e de defesa, na análise de Souza (2008), o aprofundamento das relações com os países desenvolvidos, o documento, em suas Orientações

¹⁰⁰ O presidente Cardoso, na cerimônia de anúncio da PDN de 1996, reproduziu, praticamente na íntegra, o conteúdo do documento relativo à interação entre as vertentes diplomática e militar.

¹⁰¹ Consta na PDN de 2005: “A vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório.” (BRASIL, 2005, online). No entanto, verifica-se uma supressão que diz respeito à interação entre as vertentes militar e diplomática, quando comparada a PDN de 2006, que deveria ser mantida: “A capacidade militar e a diplomacia são expressões da soberania e da dignidade nacionais, e o Brasil tem demonstrado, de forma consistente e clara, sua determinação em viver em paz e harmonia, segundo os princípios e as normas do direito internacional e em respeito aos compromissos assumidos.” (BRASIL, 1996, online)

¹⁰² O próprio documento parte da premissa de que se encontra “em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais.” (BRASIL, 2005, online).

Estratégicas, apenas prevê a ampliação das oportunidades de intercâmbio e a geração de confiança na área de defesa. Ora, nada consta sobre o que se esperar desse intercâmbio, quais áreas são prioritárias, quais as medidas para a geração de confiança – exercícios militares conjuntos, transparência nos gastos de defesa, etc. –, entre outras questões, deixando de dar direcionamento para o processo decisório.

Já na END, não se prevê, em nenhum momento, a articulação entre as vertentes diplomática e militar. É um esforço interpretativo visualizá-la – ou não – no decorrer do documento. Particularmente, no que se refere às diretrizes 1ª e 21, que apresentam o entendimento comum sobre a END, a estratégia da dissuasão, observa-se o distanciamento entre a diplomacia e a defesa. Na primeira diretriz, a dissuasão se resume a “estar preparado para combater”, deixando de apresentá-la como a primeira linha para a solução pacífica de controvérsias, princípio caro à política externa brasileira, a exemplo da PDN de 2005. Na vigésima primeira diretriz, que trata do desenvolvimento do potencial de mobilização militar e nacional para garantir a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas, a dissuasão se volta para a organização interna da defesa, deixando dúvidas sobre sua projeção para o exterior. A END, portanto, enclausura-se em uma defesa autocentrada, por meio da estruturação das capacidades militares domésticas, e alijada da vertente diplomática.

Um trecho da END é representativo no que se refere à convergência entre as políticas externa e de defesa, embora não expresse claramente que se destina a isso. A diretriz 22, que determina a capacitação da indústria nacional de defesa para se conquistar autonomia em tecnologias estratégicas, incorpora duas linhas de ação estruturantes da diplomacia brasileira ao longo do governo Lula, quando se referem ao estabelecimento de parcerias estratégicas:

A motivação da ordem internacional será trabalhar com o país parceiro em prol de um maior pluralismo de poder e de visão no mundo. Esse trabalho conjunto passa por duas etapas. Na primeira etapa, o objetivo é a melhor representação de países emergentes, inclusive o Brasil, nas organizações internacionais – políticas e econômicas – estabelecidas. Na segunda, o alvo é a reestruturação das organizações internacionais, inclusive a do regime internacional de comércio, para que se tornem mais abertas às divergências, às inovações e aos experimentos do que são as instituições nascidas ao término da Segunda Guerra Mundial. (BRASIL, 2008, online)

Apenas para efeito de conhecimento, outros pontos da estratégia em que se visualiza uma tímida aproximação entre a diplomacia e a defesa são o estímulo à integração da América do Sul, o preparo das Forças Singulares para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz, a ampliação da capacidade de atender aos compromissos internacionais de busca e salvamento, a promoção da estabilidade regional e a participação nas

atividades antárticas. No entanto, essencialmente, a END é um documento que se volta para dentro, no sentido de reestruturar e reorganizar as Forças Armadas, sem deixar claro por que e para que isso, limitando-se a transmitir uma vaga mensagem da necessidade de o Brasil ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, de engrandecer sem imperar. Mas que lugar seria esse? Quais são as pretensões brasileiras no cenário internacional? O documento praticamente silencia no que se refere a essas questões, tendo em vista que todas as ações estratégicas que deveriam ser implementadas – com a exceção do aumento da participação em operações de paz e da promoção da estabilidade regional – se restringem ao incremento da participação nas atividades antárticas. Esse tema sequer figura nas prioridades da diplomacia brasileira.

A análise da articulação entre as políticas externa e de defesa, à luz da PDN de 2005 e da END, também requer uma avaliação da conceituação e tratamento de ameaças. A PDN parte da premissa de que, para muitos brasileiros, a percepção de ameaças está desvanecida, mas que não seria prudente imaginar a ausência de antagonismos na busca do Brasil para realizar seus interesses nacionais. Esse entendimento é consonante com os resultados da pesquisa realizada pelo CEBRI – já tratada no Capítulo 1 –, na qual se verifica que os principais riscos são de segurança, e não de defesa.

Em um cenário internacional mais complexo, marcado pela difusão do poder, para retomar Nye (2012), as ameaças, na avaliação da PDN de 2005, são de natureza difusa e persiste elevado grau de incerteza. Nesse sentido, a estruturação da defesa exigiria, segundo o documento:

[...] ênfase na atividade de inteligência e na capacidade de pronta resposta das Forças Armadas, às quais estão subjacentes características, tais como versatilidade, interoperabilidade, sustentabilidade e mobilidade estratégica, por meio de forças leves e flexíveis, aptas a atuarem de modo combinado e a cumprirem diferentes tipos de missões. (BRASIL, 2005, online).

A END praticamente reitera a concepção da PDN de 2005 sobre o alto grau de “indeterminação” e “imprevisibilidade” das ameaças ao país¹⁰³. Consta na estratégia que não se vislumbram “ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não estatais” (BRASIL, 2008, online). Nesse

¹⁰³ Apesar de não definir claramente as ameaças, a END enumera situações para a elaboração das hipóteses de emprego, que deveriam ser contempladas pela Estratégia Militar de Defesa (documento reservado): a) o monitoramento e controle do espaço aéreo, das fronteiras terrestres e das águas jurisdicionais brasileiras; b) a ameaça de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras; c) a ameaça de forças militares muito superiores na região amazônica; d) as providências internas ligadas à defesa nacional de guerra em outra região do mundo, com emprego efetivo ou potencial de armas nucleares; e) a participação do Brasil em operações de paz e humanitárias, regidas por organismos internacionais; f) a participação em operações internas de garantia da lei e da ordem; g) ameaça de conflito armado no Atlântico Sul.

sentido, uma das diretrizes do documento define que o Brasil deva estruturar as Forças Armadas “em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos”, e, além disso, precisa “preservar a paz e preparar-se para a guerra” (BRASIL, 2008, online). Ora, não raro, verifica-se que a postura adotada pelo governo brasileiro com relação às ameaças é objeto de controvérsias.

A PDN de 2005 e a END, ao não definirem claramente as ameaças que afetam o país, ensejam diversos questionamentos. Primeiramente, do ponto de vista filosófico, Saint-Pierre (2010, p. 35, grifo no original) afirma que, “*é precisamente a ameaça que permite ao ameaçado tomar medidas preventivas para se proteger da agressão que ela anuncia*”. Para Almeida (2010), adepto a essa linha de pensamento, é preciso dizer contra o quê, exatamente, ou contra quem, especificamente, o Brasil precisa se defender. Já Flores (2011) considera que, sem uma razoável ideia das ameaças e seus graus de verossimilidade, torna-se complicado definir a configuração e distribuição territorial das Forças Armadas, o que prejudica a própria organização da defesa nacional. Diante desse debate, ficam as questões: quais seriam as ameaças ao Brasil? Caberia fazer a distinção proposta na Comissão de Segurança Hemisférica e distinguir as ameaças tradicionais, ameaças não tradicionais e causas estruturais da insegurança? A definição clara e objetiva das ameaças significa nomear inimigos?

Para as Forças Armadas, o tratamento das ameaças conferido pelos dois documentos é correto e condizente com a realidade atual do país. O general Enzo, em entrevista ao jornal “O Estado de São Paulo”, no ano de 2007, argumentou que, em um mundo de “ameaças difusas e repentinas”, o Exército deveria elaborar sua doutrina baseada em capacidades, mais do que em ameaças. É, também, opinião comum na caserna a afirmação de que os militares têm clareza das preocupações e dos riscos que afetam o país e das hipóteses de emprego para cada situação de conflito, e essas informações não devem ser ostensivas.

Do mesmo modo, a posição de não estruturar a defesa em torno de ameaças, e sim de capacidades, é coerente com a posição diplomática brasileira. Cervo (2008, p. 145) considera que, no governo Lula, a segurança se subordinou à estratégia de relações exteriores: “de um país pacifista, cooperativo, particularmente com os vizinhos, e defensor de soluções multilaterais para todos os temas globais”. A partir do momento em que se definem abertamente as ameaças, corre-se o risco de nomear inimigos, sobre os quais se impõe a lógica schmittiana da política – eles devem ser combatidos e eliminados –, o que contrastaria com o discurso pacifista e cooperativo tão apregoado pelos diplomatas brasileiros e, por conseguinte, ratificado por militares. Há, além

disso, a interferência da terceira variável explicativa no tratamento das ameaças por parte da diplomacia do país: o rebaixamento de ameaças tradicionais em favor da priorização de temas sociais na agenda externa diminuiu a importância do componente militar para a projeção internacional.

Para um país com o perfil estratégico do Brasil, pode-se julgar correto o tratamento de ameaças conferido pelos dois documentos diretores da defesa nacional. A defesa deve, sim, estar estruturada em torno de capacidades. Porém, é preciso rever a natureza difusa das ameaças e, em alguma medida, não se referir a elas apenas em caráter genérico. Por exemplo, a PDN de 2005 afirma, vagamente, que existem novas ameaças – citando os delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo –, mas não declara se afetam ou não o Brasil. É importante refletir sobre isso, prospectando maneiras de despertar o interesse da sociedade pelo assunto, uma oportunidade a ser explorada que consta na END. O cidadão brasileiro só endossará os investimentos feitos para as Forças Armadas – julgando-os tão necessário quanto se investir em educação, saúde, entre outras questões sociais – e, conseqüentemente, começará a se envolver mais com o debate sobre a defesa nacional quando perceber que existem riscos reais à sua vida ou a valores e bens que tanto preza.

Retomando especificamente a diretriz da END que trata da estruturação das Forças Armadas em torno de capacidades, a qual declara que o Brasil não tem inimigos no presente e, para não tê-los no futuro, deveria preservar a paz e também se preparar para a guerra, percebe-se que há margem para questionamentos: no caso do país, a paz, em outras palavras, é sinônimo de preparação para a guerra? Como preservar a paz? Por que não articular a vertente militar com a diplomática? Recorda-se que, tanto para Wight (2002) quanto para Aron (2002), a diplomacia é, antes de tudo, o canal para dirimir antagonismos e, assim, contribuir para a paz.

A Amazônia também merece um cuidado especial entre as prioridades de defesa, mas ela praticamente não se insere nas linhas de ação da política externa brasileira. Por causa da riqueza de recursos e da vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestres e marítima, além da presença precária do Estado em muitos municípios e regiões, o governo brasileiro considera que nesse espaço está um dos focos de maior interesse para a defesa. Antes, a preocupação se voltava eminentemente para a internacionalização da Amazônia; atualmente, concentra-se nos ilícitos transnacionais. Cabe questionar se, diante desse contexto, ela não seria uma prioridade de segurança ao invés de defesa. Por exemplo, entre as diretrizes da PDN de 2005, objetiva-se

“implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira” (BRASIL, 2005, online).

A END também prevê que a proteção da região exige avanço no projeto de desenvolvimento sustentável e requer o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. Sabe-se que, em diversos locais da Amazônia, a presença do Estado é sinônima da presença dos militares, praticando desde ações cívico-sociais à proteção das fronteiras, e que, do ponto de vista da defesa, o Brasil detém a melhor tropa de selva do mundo – majoritariamente composta por índios – e a própria região é um ambiente hostil, por causa do terreno pantanoso, calor, doenças, etc., elementos importantes de dissuasão. Nesse sentido, ao se definir a Amazônia como uma das prioridades de defesa, não se estaria correndo o risco de militarizar excessivamente os problemas da região, reproduzindo o equívoco da presença precária do Estado, que continuaria sem oferecer serviços públicos de qualidade? Conferir poder de polícia às Forças Armadas na faixa de fronteira, como fazem as Leis Complementares n^{os} 117 e 136, é a solução adequada para lidar com os ilícitos transnacionais? Aumentar as atribuições castrenses implica em entraves para o desempenho das próprias missões constitucionais das Forças e, além disso, acarreta desafios para a estruturação da defesa nacional.

Após analisar a articulação entre as políticas externa e de defesa à luz da PDN de 2005 e da END, conclui-se que o vínculo entre as duas é bastante impreciso e ocorre por meio de um equilíbrio subótimo. Há pontos comuns que tangenciam ambas as áreas, mas não há uma interação plena que permita delinear ações e estratégias concretas de curto, médio e longo prazos. Na próxima seção, o objetivo é avaliar o relacionamento entre diplomacia e defesa por meio de dois casos práticos: a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

3.2. A MINUSTAH e o Conselho de Defesa Sul-Americano: pontos de inflexão para a articulação entre a política externa e a política de defesa?

Dois eventos chamam particularmente a atenção no que diz respeito à articulação entre as políticas externa e de defesa: a participação do Brasil na missão de paz do Haiti, a MINUSTAH, e o papel protagônico desempenhado pelo país no processo de criação do Conselho

de Defesa Sul-Americano (CDS). No primeiro caso, para muitos analistas, diplomatas e militares, a aproximação entre as duas burocracias especializadas geraria externalidades positivas para o ambiente de formulação e condução das duas políticas. No segundo caso, o governo brasileiro envolveu diversos canais diplomáticos em torno de um tema caro à promoção da segurança e defesa regionais, que exigiriam à conjugação das gramáticas doméstica e militar no plano doméstico. Nesta seção, o propósito é analisar a articulação entre as políticas nesses dois casos práticos.

3.2.1. MINUSTAH: da convergência à reminiscência na aproximação entre as políticas externa e de defesa

A participação do Brasil em missões de paz, de modo geral, é coerente com princípios que orientam a política externa brasileira. Em primeiro lugar, a tradição diplomática do país, com destaque para a resolução pacífica de controvérsias, o jurisdicismo e a não-intervenção, se coaduna com os princípios que norteiam as missões de paz, desde a experiência pioneira da *United Nations Emergency Force* (UNEF), em Suez, no ano de 1956. Não obstante os questionamentos da validade desses princípios por alguns Estados, há um entendimento comum na comunidade internacional: a) imparcialidade, que significa que os *peacekeepers* não se posicionarão em nome de uma das partes em litígio, e sim que ajudarão todas elas a chegarem à paz; b) consentimento das partes, devendo todos os grupos em conflito concordarem com a presença da ONU; e c) uso da força somente em legítima defesa (UZIEL, 2010, p. 22-23). Como recorda Costa (2006), nas mais de 20 missões que o Brasil participou desde o final da década de 1980 até 2004, no Haiti, o discurso diplomático e a implementação de forças de paz representavam uma coerência saudável. A presença brasileira em solo haitiano é um ponto controverso nessa coerência.

A principal controvérsia gira em torno da escolha de, não só participar, como de liderar uma missão de paz baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o que seria contraditório, para Diniz (2006), aos parâmetros históricos da atuação diplomática brasileira – como o jurisdicismo e a não-intervenção. Isso levou o país a um significativo esforço retórico, justificando a participação para enfrentar as causas do conflito haitiano: a fome, a pobreza, a fragilidade das instituições democráticas. Com o objetivo de afastar a ideia intervencionista, a

diplomacia brasileira passou a empregar outro conceito, o princípio da “não-indiferença”, assim resumido por Amorim (2011, p. 277):

Nossa principal motivação foi a de evitar que o Haiti, a primeira república negra do mundo, seguisse abandonado, inclusive pela comunidade latino-americana, a que pertence étnica e culturalmente. Estamos, pela primeira vez em nossa História, contribuindo com o maior contingente de tropas e, ao mesmo tempo, assumindo o comando das forças da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Move-nos uma solidariedade ativa: o princípio que costumo chamar de “não-indiferença”, a meu ver tão importante quanto o da “não-intervenção”. De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que países vizinhos e amigos demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social.

Em segundo lugar, neste mesmo período, observou-se a transição entre dois conceitos aplicáveis à política externa brasileira: da “autonomia pela integração” para a “autonomia pela diversificação”. Mais do que se tornar um *global player* e fazer parte dos principais processos decisórios mundiais, a diplomacia brasileira começou a defender veementemente, no esteio da redução das desigualdades nas relações internacionais, a necessidade de reformar as instituições multilaterais – particularmente do Conselho de Segurança –, apresentando o país como um interlocutor indispensável em temas afetos à paz e à segurança internacionais. Para as Forças Armadas, o engajamento em missões de paz tornou-se a oportunidade para preparo e treinamento das tropas, vivenciando situações que, em grande medida, se aproximam de situações reais de combate¹⁰⁴. Nesse sentido, a presença brasileira no Haiti contribuiria para legitimar o protagonismo de um país carente de poder militar, podendo projetar poder e aumentar a influência no cenário internacional, o que foi percebido positivamente pelo setor castrense (ROCHA, 2009).

Não obstante o imbróglgio acerca da ruptura ou relativização dos princípios da tradição diplomática brasileira, em verdade, o discurso para a atuação no Haiti é coerente com as grandes linhas de ação contidas na política externa do governo Lula. Para o Brasil, a participação ativa na ONU, cuja expressão de maior destaque tem sido a MINUSTAH, é elemento central de sua busca por maior autonomia política internacionalmente (DINIZ, 2006). Essa missão de paz repousa em um aspecto inovador da própria diplomacia brasileira, no sentido de buscar aproximar países em desenvolvimento dos países desenvolvidos, argumentando que os contrastes

¹⁰⁴ O general Augusto Heleno Ribeiro Pereira, ex-comandante da Força Militar da MINUSTAH, em palestra proferida no Palácio do Planalto, no ano de 2005, esmiuçou as várias vantagens de participar em missões de paz: preparo individual, aprendizagem sobre apoio logístico, teste efetivo do material empregado, avaliação das instruções dadas, experiência adquirida em campo, aprendizagem de outros idiomas, entre outras.

da realidade nacional permitiriam, não só compreender, como também harmonizar a relação entre esses dois mundos e promover um ambiente internacional mais estável e justo (ROCHA, 2009).

Um fato pouco observado, mas que também merece destaque, é o debate doméstico suscitado para tratar da atuação do Brasil no Haiti. Em maio de 2004, houve uma sessão conjunta das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que reuniu os ministros da Defesa e das Relações Exteriores. Muitas críticas da oposição foram direcionadas a essa iniciativa brasileira. Questionou-se, sobretudo, a posição de o Brasil ajudar a manter a ordem em outro país, quando, na verdade, havia graves problemas de segurança pública em território nacional. Outro ponto debatido foi a possibilidade de o país ser usado para resguardar interesses norte-americanos e franceses (DINIZ, 2006). Nessas discussões, percebe-se, mais uma vez, o despreparo de muitos tomadores de decisão brasileiro no tratamento de temas de defesa nacional, marcado pela constante confusão acerca da missão precípua das Forças Armadas. Como aspecto positivo, registra-se apenas o envolvimento do Congresso em um debate do qual ele frequentemente esteve ausente.

Em se tratando dos fatos que precederam o estabelecimento da MINUSTAH, recorda-se que o Haiti atravessou um longo período de crises políticas e instabilidade institucional. Desde o final dos anos 1980, com a queda do governo de Jean-Claude Duvalier até a renúncia do presidente Jean-Bertrand Aristide, o país foi alvo de constantes intervenções estrangeiras, seja de países – como os Estados Unidos –, seja de organizações internacionais – como a OEA e a ONU. Particularmente, no horizonte temporal mais imediato, a saída de Aristide, em fevereiro de 2004, não pôs termo ao clima de instabilidade política e violência que tinha se instaurado. Grupos armados e rebeldes, com destaque para ex-integrantes do exército haitiano (*tontons macoutes*) – a temida guarda presidencial dos Duvalier –, começaram um levante militar, ameaçando o governo constitucional. Diante dessa situação, por aprovação do Conselho de Segurança, foi criada uma Força Multinacional Interina (MFI, na sigla em inglês), liderada pelo Brasil, para apoiar uma transição pacífica, manter a segurança interna e evitar o desdobramento de uma guerra civil. Na sequência, com a Resolução 1.542, de 30 de abril de 2004, também desse conselho, criou-se a MINUSTAH.

Um dos aspectos principais da MINUSTAH e que demonstra um forte posicionamento do Brasil, contrapondo às opiniões correntes, foi ressaltado pelo general Augusto Heleno: o Haiti não era um problema exclusivamente militar. As iniciativas anteriores não

lograram êxito porque ele assim foi tratado, tergiversando os problemas sociais, ecológicos e políticos, mais prementes do que aqueles propriamente militares. O general criticou as estratégias adotadas pela comunidade internacional – principalmente dos Estados Unidos, da França, do Canadá, entre outros –, que só investiria no país caso sua segurança se equivalesse à segurança do Vaticano. Na avaliação do ex-comandante da Força Militar da MINUSTAH, sem projetos de impacto, que possibilitassem a superação das vulnerabilidades e calamidades no terreno haitiano e que ocorressem concomitantemente à ação militar, a Força de Paz da ONU se restringiria a fazer operações de guerra, cometendo os erros do passado e perpetuando os problemas locais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005). Esse aspecto levantado pelo general implica na necessidade de uma articulação consistente entre diplomatas e militares brasileiros.

A atuação dos militares brasileiros merece destaque quando se observa a condução de negociações com cada facção haitiana, criando líderes locais e neutralizando o desenvolvimento de ações armadas ou o surgimento de líderes nacionais. Em grande medida, a postura assumida pelo Brasil na condução da Força Militar permitiu uma aproximação maior com a população local, ao se respeitar as tradições do país e os ex-militares, e os contatos dela com a MINUSTAH tornaram-se mais respeitosos. Contribuiu, adicionalmente, para isso a mentalidade do soldado brasileiro, cujo tratamento cortês é ressaltado em atitudes como, por exemplo, abaixar-se para falar com as crianças haitianas. Ora, com efeito, a condução brasileira das tropas no Haiti é importante instrumento de poder brando, no sentido de liderar pelo exemplo e apresentar lições importantes para se pensar as missões de paz em outras partes do mundo, ao mesmo tempo em que propicia capacidade operacional para as Forças Armadas, desenvolvendo o poder duro.

Do ponto de vista diplomático, em complemento às ações militares que se desenvolviam no terreno haitiano, deve-se notar o esforço em apresentar iniciativas também propositivas, incluindo funções no mandato da MINUSTAH ou “linguagem que orientasse a cooperação de outros elementos da comunidade internacional com o Haiti” (UZIEL, 2010, p. 181). A estratégia brasileira para o país, calcada em três pilares, foi endossada pelo Secretário-Geral da ONU: segurança, reconciliação política e desenvolvimento. Com isso, a missão de paz passou a incorporar: 1) compromisso explícito com um engajamento internacional de longo prazo, cooperando, inclusive com a OEA e o CARICOM; 2) inserção a referências de *peacebuilding*; 3) renovação do mandato inicial de seis meses; 4) apoio ao Haiti na formulação e execução de estratégias em prol do desenvolvimento econômico e do combate à pobreza; 5)

elevação das funções humanitárias e fortalecimento das instituições ao mesmo nível das tarefas militares; e 6) cooperação com instituições financeiras internacionais e países doadores (UZIEL, 2010, p. 181).

Diante desse contexto, a questão que permanece pendente é se a MINUSTAH pode ser considerada um ponto de inflexão na articulação entre a política externa e a política de defesa. Desde a concepção até sua implementação, verifica-se que a participação brasileira na missão de paz no Haiti deu ensejo à aproximação entre essas políticas. No momento de concepção, a despeito do debate em torno do Capítulo VII da Carta da ONU, pode-se afirmar que a MINUSTAH alinha-se com as grandes linhas de ação da atuação diplomática do governo Lula, sobretudo, a redução das desigualdades nas relações internacionais. Ao mesmo tempo, ela conduziu à reflexão sobre a importância da instrumentalidade do poder militar na inserção internacional do país. O envolvimento em missões de paz e, conseqüentemente, o adestramento das Forças Armadas para essa finalidade passaram a constar nas diretrizes dos dois principais documentos de defesa, a PDN de 2005 e a END, que deveriam ser implementadas pelo Brasil.

No entanto, um dos dilemas que o Brasil ainda enfrenta, identificado por Rocha (2010, p. 133) como o estabelecimento de estratégias de transferência de responsabilidade – não definir necessariamente uma saída, mas construir, de modo negociado, as áreas em que a comunidade internacional deverá continuar atuando após concluída a missão –, pode complicar a articulação entre as políticas externa e de defesa. Na ausência de Forças Armadas haitianas e dada a precariedade das forças policiais, a permanência das tropas brasileiras em solo haitiano, cumprindo basicamente missões de garantia da lei e da ordem, incorre na segunda variável explicativa do equilíbrio subótimo. Ao se empregar os militares para a promoção da segurança interna, e inferir lições para serem aplicadas, por exemplo, no Rio de Janeiro, corre-se o risco de desvirtuar o setor castrense das atribuições que lhe são precípuas e utilizá-lo em competências subsidiárias, causando problemas para a estruturação da defesa nacional. Como fortalecer as instituições responsáveis pela segurança pública no Haiti? Que papel devem desempenhar os militares na continuidade da missão de paz? Como resolver os contenciosos envolvendo, por exemplo, empresas brasileiras no país? E, quando a missão se encerrar, que atores brasileiros deveriam permanecer em solo haitiano e atuando em que áreas?

Por parte de militares e diplomatas, talvez haja o receio de que, finalizada a MINUSTAH, o Brasil deixaria de demonstrar uma credencial importante para ascender a

posições centrais na política mundial. Sem a visibilidade da atuação brasileira no Haiti, o país perderia a chance de pôr em prática boa parte da agenda assertiva de sua política externa, no sentido de lutar pela redução das desigualdades e pela reforma das instituições multilaterais – com destaque para o Conselho de Segurança –, além de focar nas prioridades sociais. Para os militares, o Haiti acabou se tornando importante para a valorização de suas carreiras e, igualmente, para inserir, de maneira mais incisiva, as necessidades de aparelhamento e modernização das Forças Singulares no meio político. O temor do regresso à apatia e desinteresse pelo setor castrense, com o término dessa missão de paz, é compartilhado pelo estamento armado.

Outro aspecto negativo é a reprodução do mito desconstruído por Alsina (2008) de que um país periférico como o Brasil não necessitaria de uma política externa respaldada por poder militar apreciável, que seria apenas útil para o emprego em missões de paz. Ora, a política de defesa não deve se restringir à participação nesse tipo de missões e muito menos o preparo, o adestramento e o equipamento das Forças Singulares devem estar fundamentalmente orientados para esse fim. As missões de paz, como a MINUSTAH, contribuem para que se desenvolva uma estratégia de poder inteligente, congregue o poder brando com o poder duro e produza sinergia entre a diplomacia e a defesa. Porém, elas devem ser apenas um dos componentes da política externa, em favor da realização e manutenção dos interesses nacionais no plano internacional e, ao mesmo tempo, apenas um dos componentes da política de defesa, voltado para o treinamento e emprego de tropas em situações que se aproximam do combate. Certamente, no que diz respeito a esse último ponto, essas missões geram experiências positivas para operações de garantia da lei e da ordem, mas devem igualmente fornecer lições para a arte da guerra, função inalienável da burocracia armada.

Em que pesem os receios mencionados, é conveniente lembrar que o êxito de toda missão de paz é inversamente proporcional ao tempo que ela dura. Quanto mais rápida a missão, maior a sua eficiência; quanto mais demorada, menor a sua eficiência. No final do segundo mandato do presidente Lula, a MINUSTAH completou mais de seis anos. A missão precípua para a qual os militares foram destinados acaba se desvirtuando e a garantia da estabilidade político-institucional restringe-se à promoção da segurança pública, que é contrária à natureza da profissão militar, e pode levar à “vulgarização” do emprego das Forças Armadas, equívoco que se reproduz no território brasileiro.

Em grande medida, a MINUSTAH representa, sim, um ponto de inflexão para a articulação entre as políticas externa e de defesa. Isso não significa, todavia, que a missão de paz foi estruturada e concebida de acordo com essa racionalidade, à exceção dos entendimentos comuns do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa em favor da atuação no Haiti. As dinâmicas da própria missão, bem como a ausência de mecanismos institucionais no plano doméstico, conferiram certo caráter de ineditismo a essa articulação, mas, caso o aprendizado da interação diária entre diplomatas e militares não seja repassado a seus respectivos ministérios, melhorando os canais de diálogo e sobrepondo as autonomias corporativas, a aproximação poderá se perder.

3.2.2. O Conselho de Defesa Sul-Americano: o protagonismo do ministro da Defesa do Brasil

A proposta do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)¹⁰⁵ figurou na agenda política do Brasil desde 2004, com o lançamento do estudo “Projeto Brasil 3 Tempos: 2004, 2015 e 2022”. Em um dos pontos mais relevantes a respeito da defesa nacional, o documento estabeleceu que uma das metas para o país fortalecer sua capacidade defensiva seria fazer parte de um sistema coletivo de defesa com países vizinhos, enfrentando novas ameaças e desafios, garantindo a soberania nacional e apoiando negociações no âmbito internacional. Desde a gênese do conselho, nota-se a dianteira do governo brasileiro em levar a cabo essa iniciativa.

Na esfera regional, a criação desse importante mecanismo surgiu na Primeira Reunião de Ministros de Defesa da antiga Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), realizada no dia 14 de junho de 2006, que contou com a participação de onze países – Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. À época, esses países já consideravam propícia a discussão de uma nova instituição multilateral de defesa em nível regional e, na Declaração de Bogotá, firmada em julho desse mesmo ano, destacaram a necessidade de fortalecer a cooperação entre os ministérios da Defesa e entre as Forças Armadas e de Segurança dos países membros da CASA e de desenvolver uma luta mais efetiva contra as ameaças comuns que afligiam a região.

¹⁰⁵ Todas as informações disponíveis sobre o histórico de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano estão disponíveis em: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=38&Itemid=186&lang=pt.

Concretamente, o Brasil manifestou o desejo de construir um arranjo regional para os temas de defesa com as declarações do coronel Oswaldo Oliva Neto, então coordenador do Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE). Ele propôs a criação de uma força militar conjunta para a América do Sul, uma vez que a integração militar era um tema estratégico do “Projeto Brasil 3 Tempos”, o que poderia impedir incursões militares entre países vizinhos ou evitar a pressão de países alheios à região.

Em março de 2008, a iniciativa brasileira ganhou novo impulso. O então ministro da Defesa do Brasil, Nelson Jobim, entregou a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Junta Interamericana de Defesa (JID), órgão dependente da OEA, e, em seguida, reuniu-se com os então secretários da Defesa e de Estado dos Estados Unidos, Robert Gates e Condoleezza Rice, respectivamente, para expor essa proposta, baseada nos princípios da não-intervenção, soberania e territorialidade, e ressaltar que ela não previa a criação de uma aliança militar, a exemplo da OTAN. Além disso, Jobim os informou que começaria a viajar pelos países sul-americanos para também apresentar e tratar da criação dessa nova instituição.

Na visão do então ministro de Defesa do Brasil, o CDS deveria contribuir para construir uma identidade de defesa sul-americana e suas atribuições seriam: articular medidas para aumentar a confiança dos países da região, prevendo-se a adoção de políticas de defesa comuns; a realização de exercícios militares conjuntos; a participação conjunta em operações de paz sob a liderança da ONU; a integração das bases industriais de defesa; a análise conjunta dos contextos nacional, regional e sub-regional nas áreas de segurança e defesa, bem como a possibilidade de ações coordenadas no enfrentamento de riscos e ameaças à América do Sul; e articulação e coordenação de posições nos fóruns multilaterais relacionados a esses assuntos.

Em abril de 2008, por determinação do presidente Lula, Jobim começou sua série de viagens pelos países sul-americanos, realizando consultas sobre a proposta de criação do CDS, e, no segundo semestre desse ano, seria estabelecida uma reunião para detalhar o funcionamento e os objetivos desse Conselho. O primeiro destino foi a Venezuela. No período de praticamente um mês, o então ministro da Defesa do Brasil visitou todos os onze países da região e a proposta foi bem recebida pelas lideranças regionais, sem nenhuma manifestação contrária. Durante as exposições, Jobim fez questão de enfatizar que, de modo algum, esse novo mecanismo regional constituiria uma espécie de OTAN do Sul, e sim um espaço político onde se discutiriam as políticas de defesa dos países membros e se coordenariam posições e ações sobre questões de

segurança e defesa, tanto na América do Sul quanto em encontros multilaterais. Após essas visitas, foi estabelecido um grupo de trabalho, composto por dois representantes de cada país-membro, para dar prosseguimento às atividades de implementação desse conselho.

Finalmente, em dezembro de 2008, em uma Reunião Extraordinária dos Chefes de Estado e de Governo da Unasul, realizada em Salvador, no Brasil, os países sul-americanos aprovaram a criação do CDS e, simultaneamente, aprovaram o Estatuto do Conselho. Este documento é fundamentado por treze princípios, entre os quais se destacam: o fortalecimento do diálogo e do consenso em matéria de defesa mediante o estímulo a medidas de confiança e transparência; o reconhecimento da subordinação constitucional das instituições de defesa à autoridade civil legalmente constituída; a redução das assimetrias existentes entre os sistemas de defesa dos países-membros da Unasul para fortalecer a capacidade regional no campo da defesa; e observância aos preceitos de gradualismo e flexibilidade no desenvolvimento institucional na promoção de iniciativas de cooperação em matéria de defesa, tendo em vista às diferentes realidades nacionais.

O Estatuto do CDS listou, ainda, três objetivos gerais e onze objetivos específicos. No rol dos primeiros, estão a busca pela consolidação como uma zona de paz, a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa e a obtenção de consensos para fortalecer a cooperação regional. No que se refere aos segundos, constam o avanço gradual na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa, a promoção do intercâmbio de informações, a contribuição para a articulação de posições conjuntas da região em fóruns multilaterais sobre o tema, o fortalecimento da adoção de medidas de fomento da confiança e o incentivo do intercâmbio para a formação e capacitação militar.

Para consolidar os princípios e objetivos firmados no Estatuto do Conselho, merece ênfase a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED-CDS), cuja missão é gerar conhecimento e difundir um pensamento estratégico sul-americano em matéria de defesa e segurança, regional e internacional. Caberia a esse centro avançar na definição e identificação dos interesses regionais, analisar desafios, fatores de risco e ameaças, oportunidades e cenários relevantes para segurança e defesa, no médio e longo prazo, entre outras atribuições. O CEED-CDS representa um importante esforço para avançar na integração regional em matéria de segurança e defesa, sincronizando a teoria e a prática e aproximando os países sul-americanos.

Em grande medida, verifica-se que boa parte dos princípios e objetivos definidos pelo Estatuto do CDS já eram enfatizados pelos discursos do ministro da Defesa brasileiro e, notadamente, estão em consonância com as linhas de ação diplomática brasileira para a América do Sul. Mas, especificamente, qual foi o papel desempenhado pelo Itamaraty para a consumação desse projeto? E como foi a percepção, por parte de diplomatas, da atuação protagônica do ministro da Defesa no ambiente regional?

O Conselho de Defesa Sul-Americano é certamente a maior expressão da política defesa brasileira no sentido da integração regional em matéria de segurança e defesa, como consta tanto na PDN de 2005 quanto na END. É, além disso, uma iniciativa essencial para a integração sul-americana, em termos mais amplos, e se insere nas prioridades da política externa do país. Um ponto que, no entanto, permanece obscuro refere-se à concepção e condução do processo de criação do CDS. Apesar da percepção positiva por parte de diplomatas acerca da consumação desse órgão regional, quem se responsabilizou por todo esse processo foi o ministro da Defesa, com baixa participação do ministro das Relações Exteriores. Aqui, identifica-se um dos aspectos do equilíbrio subótimo, a exemplo da elaboração da END: a ausência das duas burocracias especializadas no processo de formulação das políticas externa e de defesa, ainda mais quando se trata de um tema prioritário para ambas as áreas.

Note-se que, durante as visitas, Jobim foi recebido não apenas por seus pares da Defesa, como também por presidentes e ministros das Relações Exteriores. Em sua terceira viagem, por exemplo, o ministro da Defesa brasileiro encontrou-se com o então presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, e com os titulares da Defesa e das Relações Exteriores, Juan Manuel Santos e Fernando Araujo, respectivamente. Situação semelhante a esta ocorreu no Uruguai, quando, além do presidente, Jobim também se reuniu com os titulares dessas duas pastas.

O processo de criação do CDS pode incorrer um problema jurídico-legal, por mais que o ex-presidente Lula tenha incumbido o ministro da Defesa para conduzi-lo. É competência do Ministério das Relações Exteriores, entre outras, executar as diretrizes da política exterior estabelecidas pelo Presidente da República e contribuir para a formulação e implementação, no plano internacional, de políticas de interesse para o Estado e a sociedade. Até antes da promulgação da Lei nº 12.375, em 2010, que, entre outras atribuições, alterou a redação de artigos da Lei nº 10.683 acerca das competências do Ministério da Defesa, não constava o relacionamento internacional de defesa nas prerrogativas dessa pasta.

É válido refletir sobre a percepção da diplomacia brasileira acerca da condução do processo de criação do CDS pelo ministro da Defesa. Mesmo que não haja manifestações contrárias e que a iniciativa tenha sido bem avaliada pelo Itamaraty, pode-se observar, nos discursos diplomáticos, a ausência de uma manifestação mais assertiva sobre a nova instituição. Em geral, quando se fala sobre o Conselho, as declarações são genéricas, reconhecendo, no máximo, sua importância, sem expressar o que se deseja com ele e de que maneira ele poderia servir aos propósitos mais amplos da integração regional. Amorim, por exemplo, ao tratar da prioridade da América do Sul na política externa brasileira e mencionar a criação da Unasul, limitou-se a dizer que o CDS “foi outro avanço importante, destinado a aproximar as forças armadas da região, estimulando sua confiança recíproca” (AMORIM, 2011, p. 173).

O presidente Lula, por sua vez, durante a cerimônia de lançamento da END, fez questão de ressaltar a importância da criação do CDS, uma iniciativa condizente com temas previstos pelo novo documento de defesa brasileiro – notadamente, o fomento e a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa da região. Além disso, para o supremo mandatário, tanto o CDS quanto a END possibilitariam ao governo alcançar objetivos como a inserção de temas de defesa no debate nacional, reunindo civis e militares em uma discussão aberta (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008).

De modo geral, o Ministério das Relações Exteriores confere importância aquém do esperado ao CDS, negligenciando-o como um instrumento essencial da integração sul-americana, em sua totalidade, e não apenas nos campos da segurança e defesa. Em primeiro lugar, cabe destacar que a integração nessas duas áreas é praticamente irreversível, como demonstram a OTAN, e essencial para o fomento do desenvolvimento na esfera regional, a exemplo da experiência de cooperação interregional e intergovernamental na África (CARDOSO *et al.*, 2006). A partir do momento em que se constroem políticas de defesa comuns, promove-se a transparência nos gastos militares, aumentam-se os intercâmbios entre as Forças Armadas, entre outras medidas, a confiança entre os países se eleva, na medida em que um passa a conhecer melhor as pretensões e as potencialidades do outro, e o custo político de se lançar à sorte das armas para resolver os conflitos de interesse torna-se alto e desencorajador. Isso contribui para a estabilidade regional e, conseqüentemente, para se avançar nos processos de integração. Recordar-se que o Embaixador Valter Peçly Moreira, em reunião na Comissão de Segurança Hemisférica da OEA, já tratava da ideia de formação de uma comunidade de segurança, nos termos de

Deutsch (1966), no Mercosul e, após a criação do CDS, começou-se a imaginar tal arranjo envolvendo todos os países sul-americanos.

Em segundo lugar, o rebaixamento de ameaças tradicionais em favor da priorização de temas sociais, por parte da diplomacia brasileira, acaba distanciando a percepção de que é preciso avançar de maneira concomitante nos temas de segurança e defesa e socioeconômicos no âmbito regional. A própria END é categórica ao afirmar que a defesa é o escudo do desenvolvimento. A integração da América do Sul exige a compatibilidade entre as demandas sociais – redução das desigualdades, eliminação da fome e da pobreza, entre outras – com as necessidades de defesa – reaparelhamento das Forças da região, enfrentamento conjunto de ameaças, etc. Assim como houve um constante esforço, inclusive nos discursos diplomáticos, de separar assuntos correlatos à segurança, à defesa e às causas estruturais da segurança, deve-se permanecer atento às particularidades de cada um desses assuntos, evitando que um iniba o tratamento dos demais, o que geraria entraves à própria integração regional como um todo.

O processo de criação do CDS, em síntese, é ambíguo. O ineditismo acertado dessa iniciativa correspondeu a uma aproximação maior entre as políticas externa e de defesa em termos de fixação de objetivos comuns, mas ela ainda não se consolidou no imaginário político dos tomadores de decisão, como demonstra a pouca atenção dada ao fato pelo discurso diplomático. Por mais que diplomatas e militares preconizem a América do Sul como área prioritária para atuação e defendam a necessidade de mantê-la unida, os canais institucionais – quando os há – para a convergência de opiniões e, conseqüentemente, a formulação de políticas e estratégias são, em grande medida, ignorados. Por vezes, a falta de aproximação entre as duas burocracias especializadas pode ocorrer por causa de entendimentos de que uma está despreparada para discutir e pensar a área de competência da outra¹⁰⁶. Com efeito, permanece uma situação de equilíbrio subótimo, e as duas políticas, mesmo em assunto da mais alta relevância para ambas, seguem de maneira tangente, e não integrada.

¹⁰⁶ Jobim (2010), na palestra proferida na SAE/PR, por exemplo, declarou que previa uma agenda internacional de defesa mais intensa para o Brasil. Isso implicaria a necessidade de crescente cooperação com o Itamaraty, que, por sua vez, deveria se preparar para isso.

3.3. À procura do equilíbrio ótimo: sugestões para melhor articulação entre as políticas externa e de defesa

Antes de apresentar algumas sugestões para melhorar a articulação entre as políticas externa e de defesa, convém recordar o que se entende, neste trabalho, por equilíbrio ótimo. Esse seria o modelo ideal para a articulação entre as duas políticas. Em primeiro lugar, devem fazer parte da formulação e condução das duas políticas tanto diplomatas quanto militares, debatendo aberta e amplamente os objetivos, as orientações e as diretrizes a que elas se destinam. Não basta que as discussões compatibilizem os interesses e as ideias dos atores envolvidos nesses processos, é preciso que se construam interesses e ideias comuns, que permitam desenvolver ações conjuntas e integradas. Em segundo lugar, naturalmente, os objetivos de ambas as políticas devem estar alinhados e, em termos de funcionalidade, elas devem se voltar aos fins para os quais foram elaboradas – particularmente no caso da defesa, cuja função é combater ameaças externas. Em terceiro lugar, é necessário distinguir com precisão os conceitos de segurança e defesa e conferir o tratamento adequado às duas áreas.

Para atuar no primeiro aspecto, isto é, no âmbito da formulação e condução das políticas externa e de defesa, é preciso buscar e/ou criar canais institucionais que possibilitem a integração – mais do que a harmonização – das visões de mundo de diplomatas e militares. Esses canais também afastariam a manifestação de uma das variáveis explicativas que conduz a um equilíbrio subótimo entre as duas políticas: a autonomia corporativa dos atores responsáveis por cada uma delas, seja pela aproximação do Executivo, seja pelo seu afastamento, culminando no insulamento burocrático.

Pensando em termos de canais institucionais existentes, o principal deles seria o Congresso. Sem o envolvimento maior do Legislativo na formulação e condução das políticas externa e de defesa, a articulação entre elas é prejudicada. Esse maior envolvimento não ocorre exclusivamente por meio da elaboração de dispositivos legais em ambas as áreas. A criação da Frente Parlamentar pela Defesa Nacional, em 2008, e a promulgação da Lei Complementar nº 136, indicam que deputados e senadores devem participar mais das discussões relativas à defesa – embora essas iniciativas ainda sejam insuficientes –, mas ainda não há indícios que ampliará, concomitantemente, a participação deles em debates referentes às relações internacionais. No

caso dos dois principais documentos de defesa promulgados no governo Lula, impressiona que nem a PDN de 2005 e nem a END tenham sido debatidas no âmbito dessas comissões.

As Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – CREDN e CRE, respectivamente – constituem como importante espaço de diálogo para reunir diplomatas e militares. Poucas vezes, a exemplo do debate sobre a participação brasileira na MINUSTAH, o Congresso discutiu os rumos das políticas externa e de defesa, convocando, em uma mesma audiência pública, os ministros das Relações Exteriores e da Defesa. Ambientes como esse, somado ao tratamento unificado de assuntos relacionados às temáticas dessa comissão, contribuiriam para convergir os interesses e as visões de mundo dos tomadores de decisão responsáveis pela formulação das duas políticas em tela, no sentido de as conceberem e manterem articuladas.

Outro canal institucional importante é a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. Até o momento, o trabalho realizado pela Câmara na formulação de políticas públicas e diretrizes nas áreas de relações exteriores e defesa nacional é praticamente nulo. Não há nenhum grande documento ou políticas setoriais voltadas às duas áreas que tenham se originado aí. No máximo, esse órgão acompanha programas e ações estabelecidos. Por ser composta apenas por ministros de Estado – incluindo o das Relações Exteriores e o da Defesa –, a CREDEN se apresenta como um espaço privilegiado para determinar o alinhamento entre as políticas externa e de defesa.

Em termos de canais institucionais que poderiam ser criados, têm-se, como parâmetro, a Reunião de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa, que ocorrem no âmbito da Unasul. Essa iniciativa poderia ser internalizada, criando-se um mecanismo de diálogo permanente entre os titulares das duas pastas, que congregue também funcionários de alto escalão, para debater sobre temas relativos às relações internacionais e à defesa nacional de modo frequente. Com reuniões trimestrais ou quadrimestrais, poder-se-ia avaliar a percepção de diplomatas acerca de temas de segurança e defesa, bem como as opiniões castrenses a respeito do cenário internacional. Rotineiramente, diplomatas e militares participam de reuniões de trabalho – como aquelas preparatórias para as reuniões do *Committee on the Peaceful Uses of Outer Space* (COPUOS) –, mas estas são setoriais. É preciso que esses dois atores se reúnam em nível

político-estratégico, com capacidade de definir e implementar ações articuladas em benefício da promoção e manutenção dos interesses nacionais.

De modo geral, os dois últimos aspectos do equilíbrio ótimo acabam se sujeitando às dinâmicas circunstanciais, interesses e pressões políticas. O primeiro aspecto, que se concentra no nível político-estratégico de formulação e condução das duas políticas, permite a construção de um pensamento consistente e convergente entre diplomatas e militares para evitar que ocorram desvios nos objetivos, funções e tratamento de assuntos de segurança e defesa. O emprego recorrente das Forças Armadas em atribuições subsidiárias, notadamente voltadas para a promoção da segurança pública ou para as ações cívico-sociais, acaba se reproduzindo em um país que se desacostumou a viver sob a sombra da guerra e sobre o qual incide ameaças difusas. Nem as restrições legais parecem impedir, no jogo político, que se legitime a atuação dos militares em tarefas policiais, como fizeram as Leis Complementares n^{os} 117 e 136.

Já a diplomacia brasileira ocupou-se de priorizar os temas sociais como estratégia parte de sua estratégia assertiva de inserção internacional. A relevância e a transversalidade que se conferiram, sobretudo, ao combate à pobreza e à fome descurou o desenvolvimento de uma capacidade militar condizente às aspirações brasileiras no cenário internacional, como a pretensão de ser membro permanente do Conselho de Segurança. Nesse sentido, fundamentalmente, o governo brasileiro procurou projetar externamente o país por meio do exercício do poder brando, preterindo o poder duro.

Este Capítulo 3 dedicou-se a análise da articulação entre a política externa e a política de defesa nos dois principais documentos de defesa do Brasil elaborados durante o governo Lula – a PDN de 2005 e a END de 2008 –, bem como no estudo de dois casos práticos, a MINUSTAH e o CDS. Constatou-se, com isso, que persiste o que Alsina Jr. (2006) tratou como “síntese imperfeita” no governo FHC ou “universos paralelos” no governo Lula, e o que aqui se denominou equilíbrio subótimo. Nos documentos, verificou-se que, quando há menção sobre a articulação entre as vertentes militar e diplomática, ela ocorre de maneira automática, seguindo evidentemente os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil. Tanto as diretrizes e orientações vagas e genéricas da PDN de 2005, quanto os silêncios da END, que conduzem ao exercício intuitivo de análise da vertente diplomática no texto, são insuficientes para gerar ações concretas de curto, médio e longo prazos.

Em se tratando da articulação entre as duas políticas nos casos do Haiti e do CDS, outra vez mais, observou-se que essas iniciativas se apresentam como um ponto de inflexão para convergência das vertentes militar e diplomática por causa de seu ineditismo. A MINUSTAH indicou rumos comuns para a política externa e de defesa, além de propiciar o contato diário entre diplomatas e militares que poderia incutir, nos ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, a necessidade de aproximação entre eles. Porém, a condução das ações no terreno haitiano, com o tempo, acabou reproduzindo o equívoco do emprego recorrente dos militares na promoção da segurança pública. Já a criação do CDS, um assunto prioritário para as duas políticas, no esforço de promover a estabilidade e a integração sul-americanas, acabou sendo concebido e conduzido praticamente apenas pelo ministro da Defesa, sem a participação do ministro das Relações Exteriores. Com efeito, observa-se que os discursos diplomáticos sobre o CDS são genéricos, e os próprios diplomatas parecem não ter um entendimento muito claro sobre a importância de um mecanismo como esse para a integração regional.

Por fim, na última seção do capítulo, procurou-se, após se verificar a situação de equilíbrio subótimo nos principais documentos de defesa do governo Lula e nos casos práticos selecionados, apresentar algumas sugestões para melhorar a articulação entre as políticas externa e de defesa. Fundamentalmente, identificou-se que a melhoria dessa articulação demanda um esforço integrador para a formulação e condução das duas políticas, permitindo o desenvolvimento de um pensamento consistente e convergente entre os atores responsáveis por elas e definindo ações conjuntas e concretas.

CONCLUSÕES

Este trabalho procurou analisar a articulação entre a política externa e a política de defesa no governo Lula. Em seguimento a outros trabalhos já realizados sobre o mesmo objeto de estudo, como os de Alsina Jr. (2006; 2009), Saint-Pierre (2006; 2010) e Lima (2010), a pretensão desta pesquisa foi aprofundar o conhecimento acerca de um assunto relevante para o atual estágio da inserção internacional brasileira, mas ainda pouco explorado no país. O argumento aqui desenvolvido, de que se observa um equilíbrio subótimo na evolução entre a política externa e a política de defesa, indica que os tomadores de decisão têm de permanecer atentos aos riscos e desafios que serão enfrentados neste atual estágio de maior protagonismo do Brasil no mundo. Não basta apenas adotar uma estratégia de poder brando, com um discurso de mudança, de democratização das relações internacionais, de eliminação da fome e da miséria, capitaneando apoio para seu projeto político e liderando pelo exemplo. É preciso aliá-la ao poder duro, resultando, assim, em uma estratégia de poder inteligente, coerente com os principais documentos de defesa nacional.

O atual cenário internacional é marcado por muitas indefinições. Para recordar a analogia de Nye (2012), enquanto, por um lado, persiste a supremacia norte-americana no tabuleiro militar, por outro, os fluxos econômicos seguem em constante transformação em meio a crise financeira que se alastrou pelo globo a partir de 2008 e as relações transnacionais, já tumultuadas, possibilitam cada vez mais que os indivíduos, para o bem ou para o mal, façam parte da política mundial. Inevitavelmente, todos esses acontecimentos afetam o Brasil, país que está imiscuído no que Zakaria (2008) denominou de “ascensão do resto”, particularmente por causa de sua pujança econômica, e que também começou a se envolver com grandes questões de segurança, regionais ou internacionais.

O período dos dois mandatos do governo Lula é marcado por um renovado interesse pela área de defesa nacional e, ao mesmo tempo, pela aspiração de elevar o país ao centro da política mundial. No campo da defesa, procurou-se romper a inércia que predominava e atualizar a Política de Defesa Nacional de 1996, um documento que permitiu uma primeira aproximação entre civis e militares após a redemocratização. No entanto, o resultado foi um texto bastante genérico, uma carta de intenções, no esforço de compatibilizar visões de mundo de diferentes atores. A Política de Defesa de 2005, fruto de um extenso debate que envolveu militares,

diplomatas, acadêmicos, jornalistas, representantes do governo, entre outros, avançou em diversas questões quando comparada a PDN anterior, mas permaneceu superficial. Em seguida, em 2008, foi promulgada a Estratégia Nacional de Defesa, mais específica em suas diretrizes e ações, mas bastante abrangente em seu escopo, além de estar desalinhada com a PDN de 2005. No âmbito do Ministério da Defesa, órgão responsável por conduzir a política de defesa, assistiu-se a inúmeras tentativas de institucionalizá-lo no meio político, de modo que pudesse exercer a direção superior das Forças Armadas e atenuasse o recorrente problema da autonomia castrense. O caminho foi sinuoso, marcado por retrocessos até a gestão de Jobim, mas a promulgação da Lei Complementar nº 136 sinaliza para a consolidação da estrutura organizacional do MD, permitindo-o exercer sua função com maior eficiência e eficácia.

Além dos documentos de defesa e a institucionalização do MD, verificou-se o emprego sistemático das Forças Armadas para a promoção da segurança pública ou em ações cívico sociais. O longo debate que se estabeleceu no meio político, desde a redemocratização, acerca do papel que os militares deveriam desempenhar em um país supostamente livre de ameaças externas e com sucessivas ondas de violência interna, somado à exígua presença do Estado em determinadas regiões, ainda demoraria para se esgotar. Decorrente de pressões políticas, bem como da incompreensão sobre a especificidade da profissão militar, ao longo dos oito anos do governo Lula, ampliou-se as atribuições do setor castrense para lidar com a segurança interna, desvirtuando-o do papel que lhe é essencial: a segurança da pátria. No curto prazo, dificilmente serão notadas as consequências desses atos, mas a guerra cobra um preço alto e, para lembrar Rui Barbosa, “esquadras não se improvisam”. Sem o preparo, o adestramento e os recursos adequados para exercerem sua atividade fim, compromete-se a estruturação da defesa nacional.

A política externa brasileira voltou-se para uma perspectiva globalista (CERVO; BUENO, 2008; PUNTIGLIANO, 2008). Seja sob a ótica da “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), seja pelo paradigma do Estado logístico (CERVO; BUENO, 2008), observa-se que o Brasil buscou ampliar sua influência nos processos decisórios globais, assumindo um discurso de transformação, cujo cerne seria a luta contra a fome e a pobreza. Os temas sociais, em grande medida, constituíram o centro de gravidade da atuação diplomática do país, para o qual os demais assuntos convergiram, inclusive questões de segurança. É nesse sentido que se verificou o rebaixamento de ameaças tradicionais em favor da priorização de

temas sociais, entendidos como urgentes e estruturantes da estratégia assertiva de inserção internacional. Com essa agenda, perdeu-se de vista a dimensão militar da segurança, e os diplomatas, resguardados em seu insulamento burocrático, não tiveram claro qual a instrumentalidade do poder duro na política externa, que prosseguiu assentada no exercício do poder brando.

Nos parágrafos anteriores, mais uma vez, destacaram-se os três óbices que dificultaram a articulação entre a política externa e a política de defesa no período em tela: a autonomia corporativa de diplomatas e militares, o dilema castrense e o rebaixamento de ameaças tradicionais. Enquanto permanecer o comportamento autônomo das burocracias especializadas para lidar com essas duas grandes áreas, boa parte dos esforços para formulação e condução das duas políticas será destinada à harmonização das visões de mundo dos atores envolvidos no processo, e não à integração plena dessas visões. Do mesmo modo, o emprego do instrumento central da defesa nacional, as Forças Armadas, em questões internas, reforçado pela tímida importância que a diplomacia delegou ao poder militar, provocaram o distanciamento das políticas em tela. Por um lado, prejudica-se a reflexão conjunta sobre as ameaças externas e, por outro, dificulta-se um entendimento comum a respeito da necessidade do componente militar para respaldar a ação diplomática.

Quando se analisa a articulação entre as duas políticas externas à luz dos principais documentos de defesa elaborados durante o governo Lula, a PDN de 2005 e a END, e à luz de dois casos práticos, verifica-se a situação de equilíbrio subótimo. Na verdade, constata-se a continuidade dessa situação, não obstante as tentativas de aproximação com a MINUSTAH e o CDS. Apesar do esforço integrador para a formulação da PDN, o documento não define claramente diretrizes e orientações para a condução conjunta, e necessária, das duas políticas, restringindo-se a considerações gerais e automáticas e respeitando os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do país. Já no caso da END, um documento preparado intramuros – e do qual diplomatas não participaram ativamente na formulação –, vê-se um grande afastamento entre as vertentes diplomática e de defesa e deixa lacunas.

A MINUSTAH e o CDS são eventos que poderiam permitir uma integração mais efetiva entre diplomatas e militares, construindo canais institucionais adequados e contribuindo para se chegar ao equilíbrio ótimo entre as políticas externa e de defesa. No entanto, não foi isso que se verificou. Inicialmente, é possível afirmar que o Haiti propiciou uma boa aproximação

entre essas duas burocracias, cujo convívio e troca diária de experiência poderiam chegar até os ministérios das Relações Exteriores e da Defesa. Não obstante a polêmica em torno da ruptura ou não com o princípio da não intervenção, a participação brasileira na missão de paz em solo haitiano se coaduna com as grandes linhas de ação da política externa do governo Lula, sobretudo, com sua luta contra as assimetrias globais e em prol de temas sociais. Porém, o prolongamento da missão reproduz equívocos cometidos em território nacional, notadamente, o emprego de militares para a promoção da segurança pública.

A criação do CDS, por sua vez, um instrumento que serve a um importante propósito da política externa e da política de defesa, no caso, a integração sul-americana, acabou sendo conduzida eminentemente pelo ministro da Defesa, descolada do Ministério das Relações Exteriores. Além de dificuldades jurídico-legais, há a manifestação da autonomia corporativa: não estaria o Ministério da Defesa imiscuindo em um assunto prioritário e da competência do Itamaraty? Não surpreende, portanto, que o Conselho pouco apareça nos discursos diplomáticos logo após seu estabelecimento, embora seja essencial para o processo de integração regional. Esses dois casos práticos, de modo geral, chamam a atenção pelo ineditismo, pela convergência que naturalmente imporiam as políticas externa e de defesa, mas, a despeito de suas contribuições, não colocaram fim ao prevalecente equilíbrio subótimo.

Esta dissertação está longe de encerrar o debate sobre a articulação entre a política externa e de defesa. Ao contrário, pretende despertar o interesse em um tema que é fundamental para o Brasil, particularmente nesse momento de crescente protagonismo internacional. A política de defesa deve respaldar a política externa: por exemplo, não há como o Brasil alcançar seu grande objetivo de assumir um assento permanente no Conselho de Segurança se não dispuser de capacidade – sobretudo, militar – para zelar pela paz e segurança internacionais. Novos riscos e oportunidades, em um mundo que enfrenta as ruínas do “templo de Vestifália” e passa por transformações, virão para o país. De igual maneira, a política externa deve ser a primeira linha de garantia da soberania e interesses nacionais, mas, para recordar Aron (2002), quando ela falhar, a palavra pode ceder espaço às armas e a guerra passa a figurar no horizonte.

Ao final do texto, procurou-se apresentar algumas sugestões para a articulação entre as políticas externa e de defesa. Um envolvimento maior do Congresso Nacional, por meio de suas duas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, e da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, além da criação de reuniões periódicas entre os ministros das

Relações Exteriores e da Defesa, poderia contribuir para se chegar a uma situação de equilíbrio ótimo. A baixa utilização, ou mesmo a ausência, de canais institucionais permanentes que permitam o convívio diário entre diplomatas e militares é um dos fatores que inibe a formulação e condução conjunta das duas políticas, persistindo o equilíbrio subótimo. Evidentemente, há outras propostas que poderiam ser consideradas, mas este trabalho se limitou àquelas que foram feitas, após a análise do objeto de estudo.

Tão importante quanto analisar um tema é sugerir caminhos que poderiam ser explorados por trabalhos científicos futuros. Decorrente desses trabalhos, novas propostas poderiam surgir. Por exemplo, seria importante avaliar o papel do Congresso Nacional em temas de relações exteriores e defesa nacional, não só avaliando os trabalhos das comissões que lidam com esses temas, mas também o trabalho dos congressistas e até seus esforços para aproximar diplomatas e militares. Outra análise enriquecedora seria estudar a evolução do pensamento militar acerca das relações internacionais, com a finalidade de compreender os fundamentos epistêmicos da caserna que orientam suas posições a respeito da política externa. Complementarmente, analisar a evolução do pensamento diplomático sobre questões de segurança e defesa é essencial para se entender como a política externa incorpora temas afetos ao setor castrense. Uma última sugestão seria investigar a interação entre os aparatos burocráticos e seus agentes para a articulação entre as duas políticas. De um lado, há as estruturas institucionais a quem compete a formulação de cada política; de outro, as culturas institucionais que permeiam essa formulação e afetam o comportamento dos agentes envolvidos nesse processo. Em geral, observa-se a fragilidade dos vínculos institucionais, marcado, sobretudo, pela falta de interação entre os corpos técnicos na Administração Pública Federal.

Por fim, valendo-se da máxima de Clemenceau, a guerra, de fato, é um assunto muito importante para ficar tão somente a cargo dos generais e, de modo similar, a diplomacia também o é para ficar apenas sob a responsabilidade dos diplomatas. Sem uma integração efetiva entre ambas as burocracias, somada aos óbices verificados neste trabalho, as políticas externa e de defesa tenderão a permanecer em situação de equilíbrio subótimo, não se articulando plenamente. E, no atual estágio da inserção internacional brasileira, mais do que necessária, a articulação entre as duas políticas é fundamental para definir que papel o Brasil vai desempenhar no mundo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, jun. 2010, p. 220-250.

ALMEIDA, P. R. A política externa: os partidos políticos nas relações internacionais do Brasil, 1930-1990. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades, atores e políticas**, v. 4. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000, p. 381-447.

_____. Never Before Seen in Brazil: Luis Inácio Lula da Silva's grand diplomacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, 2010, p. 160-177.

_____. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, 2004, p. 162-184.

ALSINA JR., J. P. S. Dez mitos sobre a defesa nacional no Brasil. **Interesse Nacional**, [online], out./ 2008. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/2008/10/dez-mitos-sobre-defesa-nacional-no-brasil/>>. Acesso em 26 jul. 2011.

_____. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. **Política externa e política de defesa no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

AMORIM NETO, O. O papel do Congresso nas questões de defesa: entre a abdicação e o comprometimento. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA JR., J. P. **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 435-448.

AMORIM, C. L. N. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010**, v. 1. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011.

_____. **Discursos, palestras e artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010**, v. 2. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Comunicações e Documentação: Coordenação-Geral de Documentação Diplomática, 2011.

_____. Política externa do governo Lula: os dois primeiros anos. **Análise de Conjuntura OPISA** [online]. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, n. 4, mar./2005. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf>. Acesso em 7 fev. 2011.

AMORIM, C. L. N. O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, D. P. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma**

estratégia para o Brasil, v. 1. Brasília Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 135-156.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AYOOB, M. Defining security: a subaltern realist perspective. In: KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. (orgs). **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. Nova Iorque: Routledge, 1997, p. 121-146.

BADIE, B. Realism under Praise, or a Requiem? The Paradigmatic Debate in International Relations. **International Political Science Association**. v. 22, n. 3, 2001, p. 253-260.

BANDEIRA, L. A. M. **Geopolítica e política exterior dos Estados Unidos, Brasil e América do Sul**, 2 ed. Brasília: FUNAG, 2010.

BARRANCHINA, C.; RIAL, J. **Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas**. Ago./2006. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/main-ult.html>>. Acesso em 27 fev. 2011.

_____. O Brasil e a América do Sul. In: LESSA, A. C; OLIVEIRA, H. A. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 267-297.

BOOTH, K. **Critical Security Studies and World Politics**. London: Lynne Rienner Publishers, 2005.

_____. **Theory of World Security**. New York: Cambridge University Press, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988 [online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 6 jun. 2011.

_____. **Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001**, [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3897.htm>. Acesso em 16 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 5.129, de 6 de julho de 2004**, [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5129.htm>. Acesso em 16 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004**, [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5144.htm>. Acesso em 16 mar. 2012.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**, Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, [online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em 6 jun. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004**, [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em 6 jun. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**, [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em 9 jan. 2012.

_____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**, [online]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm>. Acesso em 12 mar. 2012.

_____. **Lei nº 12.375, de 30 de dezembro de 2010**, [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12375.htm>. Acesso em 12 mar. 2012.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2003**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2003.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2008**. Brasília: Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, 2008.

_____. **Política de Defesa Nacional**, 1996 [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/DEFES.HTM>. Acesso em 6 jun. 2011.

_____. **Política de Defesa Nacional**, Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, [online]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em 6 jun. 2011.

_____. Estado-Maior do Exército (EME). **Relatório Resumido “Cenários Prospectivos Exército Brasileiro/2022”**. George Luiz Coelho Cortês (Org.). Brasília, 2008. CD Rom, 91 KB. Última modificação em 27 jun. 2008. Disponível em: <http://www.eme.eb.mil.br//ceeex/links/Cenarios%20EB%202022/66%20Rel%20Resumido%20Cenarios%20Prospectivos%20EB%202022.pdf>. Acesso em 6 jun. 2011.

BRUNEAU, T. C.; MATEI, F. C. Hacia una nueva conceptualización de la democratización y las relaciones civiles militares. **Democratization**, v. 15, n. 5, dez./2008, p. 909-929.

BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **The evolution of international security studies**. Nova Iorque: Cambridge Press University, 2009.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. New York: Cambridge University Press, 2003.

_____; WILDE, J. **Security: A New Framework for Analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CANTANHÊDE, E. Crise armada e desarmada. Será? **Folha Online**, 04/04/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/ult681u252.shtml>>. Acesso em 4 mar. 2012.

CARDOSO, F. J.; OLIVEIRA, H. A.; MOURÃO, F. A. A. As relações Brasil-África: de 1990-2005. In: LESSA, A. C; OLIVEIRA, H. A. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 211-242.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CARVALHO, M. I. V. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, jul./dez. 2003, p. 363-401.

CASTRO SANTOS, M. H. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 1, n. 54, fev./2004, pp. 155-128.

CAVAGNARI FILHO, G. L. Introdução crítica à atual política de defesa. **Carta Internacional**, Funag-USP, ano IX, n. 96, fev./2001, p. 11-12. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nee/art12.htm>>. Acesso em 12 ago. 2011.

CERVO, A. L. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2010, pp. 7-32.

_____; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2008.

_____. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CHOMSKY, Noam. **11 de setembro**, 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CLAUSEWITZ, C. v. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CORVISIER, A. **A guerra: ensaios históricos**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Ed., 1999.

COSTA, T. G. Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria. In: LESSA, A. C; OLIVEIRA, H. A. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 283-301.

CZEMPIEL, E. Governança e democratização. In: CZEMPIEL, E.; ROSENAU, J. N. (orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000, p. 335-362.

DEUTSCH, K. **Integración Y formación de comunidades políticas: análisis sociológico de experiencias históricas**. Buenos Aires: INTAL, 1966.

DINIZ, E.; PROENÇA JR., D. **Política de defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

DINIZ, E. “O Brasil e as operações de paz”, in: LESSA, Antonio C.; OLIVEIRA, Henrique A. (orgs). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 303-337.

ESG. **Manual Básico: Elementos Fundamentais**, v. 1, reimpr. rev. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

FLEMES, D. Notas teóricas sobre a formação de uma comunidade de segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, jun. 2005.

FLORES, M. C. **Bases para uma política militar**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992.

FOLHA ONLINE. **Alencar assume a defesa e fala em reestruturar as Forças Armadas**. 08/11/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65575.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Cabral quer que Exército patrulhe rodovias no Grande Rio**. 17/04/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u134236.shtml>>. Acesso em 4 jan. 2012.

_____. **EUA reagem contra lei de ataques a aviões**. 29/05/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u61272.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Exército aceita recuperar rodovias mas quer reequipar batalhões**. 06/01/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u66068.shtml>>. Acesso em 23 de set. 2011.

_____. **FAB e Defesa entram em crise com caos em aeroportos**. 04/11/2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u127826.shtml>>. Acesso em 4 jan. 2012.

_____. **General é contra o uso de Forças Armadas no policiamento do Rio**. 11/04/2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u133972.shtml>>. Acesso em 4 jan. 2012.

_____. **Governo quer regulamentação do setor aéreo**. 06/02/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u63058.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Jobim anuncia exoneração de general após declaração sobre plano de direitos humanos**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u692117.shtml>>. Acesso em 13 fev. 2012.

_____. **Jobim diz que ideia de punir militares da ditadura é revanchismo**. 11/06/2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u579925.shtml>>. Acesso em 13 fev. 2012.

_____. **Lula critica a ação de militares americanos em posse de Alencar.** 08/11/2004.

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u65574.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Lula diz que Alencar não abrirá mão da autoridade com as Forças Armadas.**

07/12/2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66130.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Lula pede “sacrifício” a militares.** 04/02/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45607.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Ministro da Defesa diz ser contra Exército nas ruas.** 22/04/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u73522.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Ministro da Defesa quer Forças Armadas no combate à fome.** 02/01/2003. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44340.shtml>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Não tenho a pretensão de ser ministro da Defesa.** 11/03/2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u67759.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Para embaixador dos EUA, Jobim é “primeiro ministro da Defesa forte do Brasil”;** **leia.** 30/11/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/838772-para-embaixador-dos-eua-jobim-e-primeiro-ministro-da-defesa-forte-do-brasil-leia.shtml>>. Acesso em 31 mar. 2012.

_____. **Rosinha admite discutir atuação de militares.** 26/02/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u69762.shtml>>. Acesso em 23 set. 2011.

_____. **Vannuchi ameaça pedir demissão se Plano de Direitos Humanos for alterado.** 10/01/2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u677052.shtml>>. Acesso em 13 fev. 2012.

FRIEDMAN, G. 9/11 and the successful war. **STRATFOR** (online), 6 set. 2011. Disponível em: http://www.stratfor.com/weekly/20110905-911-and-successful-war?utm_source=freelist-f&utm_medium=email&utm_campaign=20110906&utm_term=gweekly&utm_content=readmore&elq=bb8bca183a7444f1af9679939e6352c1. Acesso em 6 set. 2011.

GUZZI, A. C.; MATHIAS, S. K. Autonomia na lei: as Forças Armadas nas constituições nacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, jun./2010, n. 73: pp. 41-57.

JAGUARIBE, H. **Brasil, mundo e homem na atualidade.** Brasília: FUNAG, 2008.

JOBIM, N. A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa. **Interesse Nacional**, v. 1, n. 2, p. 9-16, jul./set. 2008.

_____. **Palavras do Ministro de Estado da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim, na Sessão Plenária da IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas.** Santa Cruz de la Sierra, 22

nov. 2010. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2453996-24112010-defesa-discurso-do-ministro-jobim-na-ix-conferencia-de-ministros-da-defesa-das-americas-bolivia.html>>. Acesso em 17 abr. 2012.

_____. **Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE)**. 15 dez. 2010. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454058-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq.html>>. Acesso em 17 abr. 2012.

KENNAN, G. F. **Around the Cragged Hill: a personal and political philosophy**. Nova Iorque: Norton, 1993.

KEOHANE, R. O.; NYE JR., J. S. **Power and interdependence**, 3 ed. Nova Iorque: Longman, 2001.

KOŁODZIEJ, E. A. **Security and International Relations**. New York: Cambridge University Press, 2005.

KRASNER, S. D. (org.). **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

KRAUSE, K.; WILLIAMS, M. C. **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. New York: Routledge, 1997.

LIJPHART, A. Comparative politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, v. 65, 1971, pp.682-694.

LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, 2005, p. 24-49.

_____. Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos nacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA JR., João P. S. **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 401-418.

_____. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, nº 2, jul./dez. 2000.

LÓPEZ, E. Nova problemática de segurança e 'novas ameaças'. In: MATHIAS, S. K.; SOARES, S. A. (orgs). **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas: Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003, p. 59-90.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MÁRQUEZ, A. A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. Curitiba: **Revista de Sociologia Política**, n. 20, jun./2003, pp. 69-85.

MEARSHEIMER, J. J. **The tragedy of great power politics**. Nova Iorque: Norton, 2001.

MELLO, F. C. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, 2000.

MEMÓRIA RODA VIVA. **Entrevista com Nelson Jobim**. 01/10/2007. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/390/entrevistados/nelson_jobim_2007.htm>. Acesso em 5 jul. 2011.

MEZA, M. N. **La conducción política de la defensa; una aproximación conceptual**. 16 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-navarro.html>>. Acesso em 18 nov. 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ações Estratégicas para a Política Nacional da Indústria de Defesa**. Portaria 586/MD, de 24 de abril de 2006.

_____. **Política Nacional da Indústria de Defesa**. Portaria nº 899/MD, de 16 de julho de 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Balço de política externa: 2003-2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 92, 1º semestre de 2003. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Gráfica do Ministério das Relações Exteriores.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 93, 2º semestre de 2003. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Gráfica do Ministério das Relações Exteriores.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 95, 2º semestre de 2004. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Gráfica do Ministério das Relações Exteriores.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 102, 1º semestre de 2008. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Gráfica do Ministério das Relações Exteriores.

MOISÉS, J. A. Brasil, a transição sem ruptura. In: OLIVEIRA, E. R. (org.). **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: Papirus, 1987.

MORGENTHAU, H. **Política entre as Nações**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

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

_____. **O paradoxo do poder americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.

NÚCLEO DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Projeto Brasil 3 Tempos. Brasília: Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, **Cadernos NAE**, n. 1, jul. 2004.

OEA. **Abordagens nacionais aos aspectos bilaterais e sub-regionais da segurança hemisférica**. OEA/Ser.G. CP/CSH/INF.16/02 add. 4, 14 nov./2002. Disponível em: <www.oas.org/csh/portuguese/documentos/cp10491p04.doc>. Acesso em: 12 abr. 2009.

_____. **Respuestas de los estados miembros al cuestionario sobre los nuevos criterios de seguridad hemisférica (Brasil)**. OEA/Ser.G. CP/CSH-410/01 add. 3, 6 set./ 2001. Disponível em: <<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/cp08667s09.doc>>. Acesso em: 15 set. 2008.

_____. **Declaração sobre Segurança nas Américas**. Ser.K/XXXVIII. CES/DEC. 1/03 rev. 1. 28 de outubro de 2003 Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp>. Acessado em 27 ago. 2008.

_____. **Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica**. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02). 4 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Quebec-hem-security/Declaration%20of%20Bridgetown%20-%20Spanish.doc>>. Acesso em 10 set. 2008.

OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O empresariado e a política exterior do Brasil. In: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 389-427.

OLIVEIRA, E. R. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas [online]. **Interesse Nacional**, abr./jun. 2009, p. 71-83. Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/artigos-integra.asp?cd_artigo=40>. Acesso em 25 abr. 2011.

_____. O Legislativo e a defesa nacional. **Correio Brasiliense**, 02/05/2002. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/nee/art7.htm>>. Acesso em 12 ago. 2011.

_____.; SOARES, S. A. Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000.

OLIVEIRA, H. A. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ONUJI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: LESSA, A. C; OLIVEIRA, H. A. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 299-320.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Palestra: Operação de Paz no Haiti**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005.

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. São Paulo. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, 2006.

PROCÓPIO, A. Terrorismo e relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 44, v. 2, 2001, p. 62-81.

PUNTIGLIANO, A. R. Tornando-se Global: Um estudo organizacional da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 1, 2008, p. 28-52.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988.

ROCHA, A. J. R. O futuro das operações de paz das Nações Unidas. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA JR., João P. S. **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 115-140.

_____. Militares e política no Brasil. In: ACIOLY, L.; CINTRA, M. A. M. (orgs.). **Inserção internacional brasileira: temas de política externa**, 1 ed. Brasília: IPEA, 2010, v. 1, p. 361-406.

_____. Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz. In: FREIRE, Maria R.; LOPES, Paula D. (orgs.) **Peacekeeping: actores, estratégias e dinâmicas**. Centro de Estudos Sociais, 2009, n. 6, pp. 142-158.

_____. Por uma compreensão crítica das Teorias das Relações Internacionais. **Revista Cena Internacional**, v. 3, n. 1, 2001, pp. 79-116.

_____. Prioridades claras, necessidades ocultas e o Plano Estratégico Nacional de Defesa. **Revista LIBERDADE e CIDADANIA** [online], ano 1, n. 2, out./dez. 2008. Disponível em: <http://www.flc.org.br/revista/materias_view.asp?id={3203F4E0-3260-4783-8F5B-B877B480E8A3}>. Acesso em 7 abr. 2011.

_____. **Relações internacionais: teorias e agendas**. Brasília: IBRI, 2002.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação, in: CZEMPIEL, E.; ROSENAU, J. N. (orgs). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000, p. 11-46.

SAINT-PIERRE, H. L.; WINAND, E. C. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**: UNESP, Impresso, v. 2, 2010, p. 3-29.

_____. Dangerous Ambiguity: proposals to expand the role of the Brazilian Armed Forces. **Hemisphere, a magazine of the Americas**. Dallas: University of Texas Press, v. 16, spring, 2006, p. 25-32.

SAINT-PIERRE, H. L. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, [online]. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, n. 8, ago./2010. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/77_analises_AC_n_8_ago_2010.pdf>. Acesso em 7 fev. 2011.

_____. Defensa y Seguridad, in: RESDAL. **Atlas Comparativo de la Defensa em América Latina**. Buenos Aires, 2008.

_____. Grandes tendências da segurança internacional contemporânea. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA JR., J. P. **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 24-48.

_____. Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas. **Meeting of the Latin American Studies Association**. San Juan: Porto Rico, 15-18 mar./2006.

_____. Reconceitualizando “novas ameaças”: da subjetividade da percepção à segurança coletiva. MATHIAS, Suzeley K. & SOARES, Samuel A. (Org.). **Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas: Desafios para a cooperação em defesa entre Brasil e Argentina**. São Paulo: Sicurezza, 2003.

SANCHEZ, M. R.; CARDOSO, E. L.; SILVA, E. C. G.; SPÉCIE, P. Política Externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 27, nov./ 2006, p. 125-143.

SCHMITT, C. **The concept of the political**. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

SENNESE, R. U.; ONUKI, J. ; OLIVEIRA, A. J. La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, Santiago do Chile, v. 18, n. 3-4, 2004.

SILVEIRA, R. M. Segurança e defesa – a visão do Exército Brasileiro. In: PINTO, J. R. A.; ROCHA, A. J. R.; SILVA, D. P. **Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil**, v. 1. Brasília Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004, p. 167-187.

SMITH, S. The concept of security in a globalizing world, in: PATMAN, R. G. (org.). **Globalization and conflict: national security in a ‘new’ strategic era**. Nova Iorque: Routledge, 2006, pp. 33-55.

SODRÉ, N. W. **História militar do Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

SOUZA, A. (org.). **A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2008.

SOUZA, A. A. V. **Principais aspectos da Política Externa Brasileira e a PDN**. Brasília, 2008. CD Rom, 52,5 KB. Última modificação em 28 nov. 2008.

STUART, E. **Making growth inclusive: some lessons from countries and the literature**. Oxfam Research Reports, abr. 2011.

UNDP. **Human Development Report 1994. New dimensions of human security**. New York: Oxford University Press, 1994. Disponível em:
<<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/>>. Acesso em 16 out. 2008.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2010.

VAZ, A. C. O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 43-73.

VIANA, M. T.; VILLA, R. A. D. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2010, pp. 91-114.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, 2003, pp. 30-61.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012: os novos padrões da violência homicida no Brasil**, 1ª ed. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WALT, S. The renaissance of security studies. **International Quarterly**, v. 35, jun./1991, n. 2, pp. 211-239.

WALTZ, K. N. El pesamiento realista y la teoría neorrealista. In: KAHNAT, F. (org.): **Ensayos escogidos de Kenneth Waltz**. México, DF: CIDE, 2005, p. 23-52.

WATSON, A. **Diplomacy: the dialogue between states**. Nova Iorque: Routledge, 1991.

WIGHT, M. **A política do poder**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WILLIAMS, M. C. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. **International Studies Quarterly**, v. 47, 2003, p. 511-531.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Risks 2008: a global risk network report**. Suíça: World Economic Foun, jan./2008.

ZACHER, M. W. Os pilares em ruína do templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional. In: CZEMPIEL, E.; ROSENAU, J. N. (orgs.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000, p. 83-141.

ZAKARIA, F. **O mundo pós-americano**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. Curitiba: **Revista de Sociologia Política**, v. 25, nov./2005, p. 107-121.