



O PAPEL DO ALINHAMENTO DIPLOMÁTICO-MILITAR NA PROJEÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

Guilherme Stolle Paixão e Casarões (Orientador)

Ana Beatriz Franciscone

Bárbara Dantas Mendes da Silva

Daniel Bruno Lopes de Faria

Marcelo Bezerra Magdaleno

Nathia Miranda Rodrigues

Faculdade Rio Branco – São Paulo, SP.

Resumo: Através de uma análise histórica da evolução do papel do Itamaraty e das Forças Armadas na inserção internacional do Brasil, este trabalho visa discutir uma tendência observada em posicionamentos assumidos pelo país nos últimos anos, tanto no campo da formulação de políticas externas quanto no de defesa, em direção a um novo alinhamento entre a burocracia do Ministério de Relações Exteriores e das Forças Armadas, demonstrando o papel importante de um alinhamento entre estes para a projeção internacional brasileira. Introduzido por um histórico da questão, demonstramos como questões atualmente presentes na agenda do Brasil – participação na MINUSTAH, aproximação do Irã, dilema de segurança decorrente do conflito entre a Colômbia, a Venezuela e as FARC, entre outros – exigem o alinhamento civil-militar em suas resoluções e negociações. Além disso, também foram descritas possíveis necessidades e ameaças decorrentes de uma maior inserção brasileira – compra de aviões da Suécia e terrorismo. Concluindo foi mencionada a necessidade e as vantagens de tal integração civil-militar.

Desde o Estado Novo fundado por Getúlio Vargas em 1937 até o fim do regime militar em 1985, a política de defesa e a política externa foram formuladas de maneira mais ou menos próxima. Apesar de cada uma obedecer a sua burocracia específica – os ministérios militares e o Itamaraty respectivamente –, elas possuíam claros pontos de contato.

Na época do regime militar havia certa tensão na região do rio Prata, principalmente com relação à Argentina. Esse era o grande foco de preocupação do governo brasileiro, tanto que até o fim de tal regime esta era o seu grande inimigo imediato. Foi até cogitada a possibilidade de um projeto nuclear por parte do Brasil contra a ela, e um grande contingente das tropas brasileiras



encontravam-se alocadas na região Sul do país por questões estratégicas e de segurança. Essa circunstância acabou então impondo uma relação mais próxima entre os formuladores da política externa brasileira (Itamaraty) e os militares, que, por sua vez, se preocupavam com a inserção geopolítica do Brasil.

Com o fim do regime militar, esses são totalmente preteridos da política brasileira. No governo do José Sarney (1985-1990) essa marginalização ainda não é muito clara, especialmente porque o próprio presidente tinha suas raízes políticas no regime anteriormente vigente. Dessa forma, muitas das prerrogativas de tal período mantiveram-se até a aprovação da Constituição Federal, em outubro de 1988. Tal situação pode ser constatada pelo fato de que os militares continuaram tendo participação em amplas áreas, principalmente na de setores estratégicos do governo, como, por exemplo, a indústria siderúrgica, a relação das Forças Armadas, entre outras.

Já o governo seguinte, de Fernando Collor de Mello, representou a grande ruptura entre o regime militar e a Nova República, pois destituiu o que restava do poder político dos militares, mesmo mantendo a estrutura institucional pouco alterada. Isto se deu por meio da nomeação de ministros militares que estavam pouco ou nada conectados à realidade do regime anterior, acabando por minar, portanto, a projeção militar internamente.

Livre de disputas ideológicas de poder entre o capitalismo norte-americano e o comunismo soviético decorrentes da Guerra Fria, a nova realidade mundial também contribuiu para a redução da centralidade militar, na medida em que, neste período, o que orientava e dava foco a sua presença no Brasil era o sentimento anti-comunista e a insegurança causada pela “ameaça vermelha”.

A partir dessa década, houve uma tendência crescente à “desmilitarização” do poder público, uma vez que os militares passaram a ser removidos gradualmente de suas prerrogativas anteriores. A expressão clara desse movimento foi a aprovação, em 1996, do Plano Nacional de Defesa, o qual previa um aumento da participação civil nas questões relativas à defesa nacional. Somado a isso, o PND circunscreveu as áreas de atuação militar, baseados na constatação de uma nova realidade geopolítica onde o problema deixara de ser a questão do rio Prata e passava a ser a questão amazônica, preocupação diária da defesa nacional. Alguns exemplos são os projetos: Calha Norte, SIVAM, SIPAM, entre outros.

Três anos mais tarde, em 1999, o governo Fernando Henrique aprova a criação de um Ministério da Defesa, sobre bases civis, que reunisse abaixo de si os ministérios referentes às três Forças Armadas (Marinha, Aeronáutica e Exército). Ou seja, nesse momento, procede-se a unificação da política de defesa em torno de um ministro civil, que passaria a regular as relações militares. Acreditava-se que através disto, o Brasil estaria mais próximo de uma relação democrática plena.

Podemos dizer que, paralelamente à ascensão de poder político por parte dos civis, a política externa brasileira afirma um caráter essencialmente pacífico, voltado para os regimes internacionais, principalmente o de comércio, e, portanto, desconectado das questões imediatas relativas à segurança



internacional. Tanto é que o nome dado ao Brasil, em termos da sua política externa ao longo dos anos FHC, é *global trader*. “Os institucionalistas pragmáticos, que foram mais fortes durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, defendem um maior apoio aos regimes internacionais como forma do país conseguir insumos para seu desenvolvimento e sua ascensão internacional.” (Saraiva, 2010). Neste período, as questões militares vão sendo colocadas em segundo plano, enquanto o Itamaraty acaba, assim, ratificando seu monopólio na formulação das diretrizes da inserção internacional do país.

Essa circunstância permanece, até grosso modo, o ano de 2003, com o início do governo Lula. A busca por uma política externa “autônoma, ativa e altiva”, nas palavras do próprio presidente, acabou por demandar uma nova projeção militar do Brasil com vistas à ascensão do país como potência global e também nos organismos internacionais, em particular no Conselho de Segurança da ONU. “A incapacidade da ONU de frear a intervenção militar dos EUA no Iraque, ao evidenciar fragilidades e limites na atuação da organização, deu margem para que o Brasil [...] revigorasse sua campanha por um assento permanente dentro do Conselho de Segurança.” (Observador político sul americano, 2007).

Isso levou a uma necessidade de reequipar as Forças Armadas, de forma a cumprir com um novo papel esperado pelo Brasil, seja de potência regional, seja de potência global emergente.

Não é dizer que o país passa a se militarizar a partir de então, mas sim que certas questões surgiram nesse contexto, exigindo um novo posicionamento político por parte do Ministério da Defesa. Este se traduz de alguma forma, na aprovação, em 2009, do Plano de Defesa Nacional, sob o comando do Ministro Nelson Jobim. “O Plano é focado em ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.” (Barbosa, 2009).

A tentativa de transformar o Brasil em uma potência pede por uma reformulação na maneira como interagem as duas burocracias mais sólidas de nossa democracia: o Itamaraty, de um lado, e as Forças Armadas, de outro. No cenário atual, política externa e política de defesa se confundem, com vistas à inserção cada vez mais intensa do país em termos globais.

Como exemplos dessa nova postura brasileira e dos desafios que ela pode vir a enfrentar, podemos mencionar cinco situações. A primeira é a participação do Brasil como protagonista na missão de estabilização do Haiti (MINUSTAH) desde 2003, visando ganhar credibilidade para pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Tais missões de paz partem do pressuposto de que devem ser negociadas por representantes diplomáticos, e efetivadas pelos militares. O que exemplifica perfeitamente a necessidade de alinhamento nas decisões entre estes.



A segunda situação é a aproximação brasileira nos últimos meses do Irã, considerado pelos Estados Unidos como pertencente ao “eixo do mal”. Essa envolve um conflito diplomático-militar, uma vez que o Irã representa um inimigo declarado dos Estados Unidos, por possuir armas nucleares e por ocupar uma posição estratégica no Oriente Médio – área de grande influência norte-americana.

O Brasil, por sua vez, entra em foco neste conflito, realizando negociações diplomáticas com o primeiro a fim de buscar uma resolução para este dilema, assumindo uma responsabilidade até então deixada para outras potências, tendo que estar ciente das consequências político-militares que este conflito possa ter. Dessa forma, também se torna necessário um alinhamento civil-militar brasileiro a fim de que o país possa se posicionar da forma que lhe for mais benéfica em âmbito internacional.

A terceira são as tensões regionais decorrentes do conflito entre a Colômbia, a Venezuela e as FARC na região amazônica. Nesse caso, houve um envolvimento exemplar entre diplomacia e Forças Armadas que em uma ação muito bem planejada, onde a primeira iniciou negociações com o governo colombiano a fim de realizar uma política de apoio militar tanto no resgate de reféns da organização, quanto no combate ao narcoterrorismo, e no fortalecimento das fronteiras nacionais. Já no caso da Venezuela foi o inverso, as negociações começaram devido a uma ação de cunho militar por parte do Estado venezuelano: a compra de armamentos militares russos, o que gerou um sentimento de insegurança por parte brasileira.

A quarta é a região da Amazônia brasileira que, por sua vez, desperta muito interesse internacional e, ao mesmo tempo, é um ponto considerado estratégico para o país por sua diversidade na fauna e na flora e por seu posicionamento geográfico-estratégico. Dessa forma, sua proteção é muito importante, principalmente pela possibilidade de intervenções armadas na mesma.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2003) a diplomacia brasileira também deve exercer um grande papel na frente das negociações a fim de que qualquer ação realizada neste território não seja oposta que os interesses do país. Somado a isso, a participação civil na região também se faz importante para a sua defesa através, por exemplo, do projeto SIPAM – o qual visa promover nesta um desenvolvimento que seja sustentável, viabilizado por uma ação conjunta entre civis e militares.

A quinta e a sexta, não imediatas, entretanto possíveis desafios para o Estado brasileiro são a reativação da Quarta Frota norte-americana e a instalação de bases norte-americanas na Colômbia. A reativação, por parte dos Estados Unidos, da 4ª frota que se situa na região do Atlântico Sul trouxe certo desconforto para os países da região, em especial ao Brasil, uma vez que ali se encontram a Amazônia azul e Pré-Sal.

A boa diplomacia entre os dois países é imprescindível para a manutenção desta a fim de que este não se torne um problema tanto político como militar – já que cria uma situação de alerta por parte dos



brasileiros, pois grande parte de sua costa encontra-se no Atlântico Sul. Já aos militares cabe a defesa dessas riquezas, através do monitoramento aperfeiçoado da região e a defesa do território nacional.

Já em relação a instalação das bases norte-americanas na Colômbia e também em outras áreas da região amazônica, muito embora sua ideia inicial fosse o combate às organizações narcoterroristas que tem aí seu centro de ações, seu posicionamento gera um certo desconforto, e sensação de insegurança sobre a possibilidade de acesso à Amazônia. O que acarretaria a necessidade de negociação tanto entre Brasil e Colômbia para buscar uma alternativa à instalação dessas bases, quanto com os EUA para o impedimento da construção. Ao mesmo tempo em que implicaria em uma ação por parte das Forças Armadas (independentemente do sucesso das negociações) de locomoção de recursos para a região.

Os fatos acima descritos conduzem à necessidade de novos parâmetros para a relação entre o Itamaraty, principal formulador da política externa brasileira, e as Forças Armadas, que se ocupam das questões de defesa nacional, cada vez mais no centro do debate sobre a inserção internacional do país.

De acordo com Rubens Barbosa (2009) o plano atual de defesa nacional tem por intuito a divulgação dos interesses nacionais. Como exemplo, podemos citar as recentes negociações de compra de armamento militar de países como França, Suécia e EUA, deixando clara a convergência entre os interesses do Itamaraty e Ministério da Defesa. É importante, principalmente agora que o Brasil almeja uma projeção maior, que a questão de defesa esteja permanentemente na pauta de discussão. (Barbosa, 2009)

A política externa, desde então, deve focar-se nas necessidades nacionais, o que inclui a reestruturação da capacidade militar para que seus ganhos – em questões desenvolvimentistas – se integrem à capacidade de negociação do MRE.

Ademais, a projeção internacional do país o insere no atual problema mundial – ataques terroristas. Dado sua boa relação com países que se preocupam constantemente com essa ameaça, como Reino Unido, Espanha e o próprio Estados Unidos, é natural que o país adquira esse 'medo' o que o leva a se precaver. O fato de não possuir problemas diplomáticos com nenhum país não o exclui da possibilidade de um atentado, seja pela invasão territorial das FARC na região amazônica, ou por grandes organizações terroristas – Al-Qaeda. Portanto, é imprescindível o realinhamento dos interesses militares e diplomacia a fim de que o Brasil tenha condições de arcar com os desafios do status almejado. “Se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças.” (Barbosa, 2009).

Concluindo, é importante ressaltar a necessidade e as vantagens de um alinhamento entre o Itamaraty e as Forças Armadas. É *necessário* porque independentemente de qual seja a política desenvolvida pelo MRE em qualquer âmbito de negociação, o poder exercido por esse representante, em



última instância, deve ser garantido pelo respaldo militar; e só poderá ser desenvolvido dentro de um ambiente estável e seguro planejado pelo Ministério da Defesa. É dizer, que o apoio das Forças Armadas e do Ministério da Defesa é duplamente relevante, enquanto garante em última instância que as negociações diplomáticas feitas na esfera internacional se cumpram e certifique que o ambiente doméstico esteja em condições favoráveis, ou melhor, que permitam uma preocupação com a esfera externa.

E é *vantajoso*, pois o alinhamento das duas casas (civil e militar) possibilita uma análise mais completa e profunda sobre as diversas questões e suas consequências nos aspectos técnico, estratégico e político. Isto propicia a tomada de decisões melhor fundamentadas, e consequentemente mais eficazes e efetivas, seja no âmbito regional, ou global. Ou seja, tal alinhamento induz uma projeção e inserção mundial maior do país, calcada em bases sólidas, uma vez que possibilita uma visão ampla e ao mesmo tempo específica dos mais variados assuntos que o envolvem.

Tal alinhamento já pode ser percebido no tratamento de questões relevantes na agenda brasileira como: a sua participação como protagonista na MINUSTAH, na sua aproximação com o Irã, no dilema de segurança decorrente do conflito entre a Colômbia, a Venezuela e as FARC, na questão amazônica, entre outras; e, também, na Estratégia de Defesa Nacional lançada em 2008 pelo Ministério da Defesa. Segundo essa última, uma das situações atuais é “o sentido do compromisso nacional no Brasil. A Nação brasileira foi e é um projeto do povo brasileiro; foi ele que sempre abraçou a idéia de nacionalidade e lutou para converter a essa idéia os quadros dirigentes e letrados. Este fato é a garantia profunda da identificação da Nação com as Forças Armadas e destas com a Nação.” (Estratégia Nacional de Defesa, 2008, p.31).

BIBLIOGRAFIA

ALSINA, João Paulo Soares Jr. A Síntese Imperfeita: Articulação Entre Política Externa e Política de Defesa na Era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, ano/vol. 46, num.002; 2003. Disponível em: <

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/358/35846203.pdf>> Acesso em 9 de abr. 2010.

BARBOSA, Rubens. Estratégia de Defesa Nacional e Itamaraty. Disponível em: <

<http://www.eagora.org.br/arquivo/estrategia-de-defesa-nacional-e-itamaraty/>> Acesso em 28 mar. 2010.



CASTELAN, Daniel Ricardo. Segurança e Defesa na Década de 90: Interpretações do Itamaraty e Forças Armadas. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/castelan.pdf> Acesso em 5 mar. 2010.

DINIZ, Eugenio. *O Brasil e a MINUSTAH*. Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — PUC-MG.

MELLO, Fernando Collor de. Discurso Proferido em 19 de jun. 2007. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/pronunciamento/detTexto.asp?t=368759> Acesso em 7 de abr. 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Defesa Nacional e Política Externa. 2003. Disponível em: http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/brazil/federal/presidente/mensagem-2003/mens03_part9.pdf Acesso em 5 de abr. 2010.

PEREIRA, Ana Claudia J. A Política Externa e a Política de Defesa dos governos FHC e Lula: Uma Reflexão sobre a Proeminência de Atores e a Abertura do Debate Democrático. In. Observatório político sul-americano. Observador on-line.

ROCHA: Antonio Jorge Ramalho. Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Civis e Militares, Prioridades e a Participação em Missões de Paz. Universidade de Brasília.

SARAIVA, Miriam Gomes. A Diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalismo Pragmático x Autonomistas (ARI). Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2010 Acesso em 7 de abr. 2010.

VIDIGAL, Armando Amorim F. O Brasil Diante Dos Desafios Internacionais em Segurança e Defesa. In. PINTO, J. R. De Almeida; ROCHA, A J. Ramalho; SILVA, R. Doring Pinto. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança :O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e segurança. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.