

POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA: APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS NA ERA CARDOSO E NA ERA LULA (1995-2010)

Roberta Carneiro de Melo e Vítor Gomes de Freitas

INTRODUÇÃO

Após a chamada redemocratização do Brasil em 1988, surge uma indefinição sobre como deve ser orientada a Política de Defesa dentro de um governo civil, e sobre como esta deveria, ou não, se relacionar com a postura diplomática do país. Todo país tem sua Política Externa respaldada em determinados aspectos, dentre eles a questão diplomática e a questão bélica. Ambas podem parecer, ao olhar mais desatento, serem partes distintas da mesma situação, ou ainda, faces diferentes da mesma moeda, mas esse tipo de leitura pode mascarar o que de fato a realidade se propõe: elas compõem a mesma face.

Outro ponto importante na discussão que passa pelas políticas nacionais e chega até as políticas internacionais é a forma de consecução que elas tomam, são políticas de Estado ou de governo? Ou seja, elas respondem os anseios de um governo específico que está à frente da nação ou aos anseios nacionais de fato? É possível que uma política elaborada em um governo especial se torne uma política de Estado? Qual é a melhor alternativa para a congruência dos interesses nacionais brasileiros? E ainda, o que são esses chamados interesses nacionais?

Todas as respostas para essas perguntas parecem simples, o interesse nacional sempre é mais importante que o pessoal, mas a consecução de políticas públicas efetivas perpassa por ambas as esferas e não trabalha de forma dissociativa. De fato, a união de ambas as formas de pensar se mostra um movimento interessante a ser levado em consideração.

O trabalho que aqui se propõe foi dividido em três tópicos, de modo a fazer um esforço na tentativa de abarcar aproximações conceituais e governamentais. Assim, no primeiro capítulo foi realizado um apanhado bibliográfico de autores nacionais que contribuíram fortemente para o entendimento do que é a Política Externa e a Política de Defesa e como elas conversam com políticas governamentais e de Estado. No segundo capítulo, deu-se prioridade ao entendimento dessas mesmas questões em um marco específico do tempo, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de modo que esse governo mostra caminhos diferentes dos anteriores quanto aos paradigmas de Política Externa e foi o responsável pela criação do Ministério da Defesa em 1999. No terceiro capítulo, de modo a continuar a exploração acerca do assunto, deu-se ênfase ao governo subsequente, de Luís

Inácio Lula da Silva (2003-2010), para melhor compreensão da efetividade de políticas públicas que perpassam diferentes governantes.

A pesquisa que aqui se propõe, em relação aos objetivos gerais, tem caráter exploratório, pois visa explicitar o problema, torná-lo familiar e então construir hipóteses. Em relação ao delineamento, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, em que se recorreu a livros, artigos, teses e dissertações, páginas da internet e documentos oficiais da União (GIL, 2002).

Utilizando tal procedimento buscou-se a compreensão dos recursos teóricos e, após, as nuances de suas aplicações nos dois governos estudados, Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), logo, utilizou-se uma abordagem dialética, buscando as conexões e afastamentos dos conceitos aqui tratados, de Defesa, Segurança e Diplomacia (MARCONI; LAKATOS, 2018).

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica deste trabalho se assenta sob a égide do entendimento do que é Política Externa e Política de Defesa, sendo ambas políticas públicas desenvolvidas em âmbito nacional, com suas especificidades. Os debates acerca da diferença entre Política Externa e Política de Defesa vão além do que uma visão simplista de suas definições pode nos trazer. Enquanto para a formulação da Política Externa os principais tomadores de decisão são o Executivo e o Ministério da das Relações Exteriores (MRE), para a formulação da Política de Defesa, a coordenação fica a cargo do Ministério da Defesa (MD) (OKADO, 2012). Para compreender melhor o que são e como se relacionam, é importante retomar três conceitos basilares: Política Externa, Segurança e Defesa.

A Política Externa, segundo Okado (2012), tem por ontologia a diplomacia e sua importância maior é a preservação da paz internacional. Os teóricos da Escola Inglesa a tratam como uma das instituições com objetivo de “conciliar interesses conflitantes pela negociação e pela concessão mútua” (WIGHT, 2002, p.77). Morgenthau e a corrente realista das Relações Internacionais indicam que a diplomacia deve se concentrar na dimensão do poder.

Segurança e Defesa são conceitos caros aos pesquisadores, devendo-se evitar tratá-los de maneira igual, uma vez que não o são. Após o término da Guerra Fria, três vertentes de análise da segurança se mostram presentes: (i) Estudos Tradicionais; (ii) Estudos Abrangentes; e (iii) Estudos Críticos.

Nos (i) Estudos Tradicionais, representados pelos teóricos realistas, os estudos de Segurança são sinônimos de preservação do Estado no sistema internacional; nas (ii) vertentes abrangentes, apropriadas pelos teóricos da Escola de Copenhague, Segurança passa a ser um movimento que conduz a política para além das regras estabelecidas; e por fim, (iii) os Estudos Críticos veem a Segurança como algo a ser repensado, seguindo uma lógica de aprofundamento e ampliação do conteúdo, para além dos Estados, envolvendo indivíduos e instituições.

A Escola Superior de Guerra (ESG) apresenta dois conceitos de Segurança e Defesa, sendo aquele “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 este “um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de Segurança” (ESG, 2009, p.66).

Assim como teóricos e instituições nacionais, a Política Nacional de Defesa (2005) também define ambos os conceitos, sendo Segurança a condição na qual os indivíduos se sentem livres de ameaças e, em nível estatal, “Segurança é a condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2005, p.2). A Defesa estará intimamente ligada às ações tomadas para que essa sensação de segurança exista, por meio da aplicação direta do instrumento militar (SAINT-PIERRE, 2008; OKADO, 2012). Raymond Aron será categórico ao afirmar que:

O diplomata e o soldado vivem e simbolizam as relações internacionais que, enquanto interestatais, levam à diplomacia e à guerra. As relações interestatais apresentam um traço original que as distingue de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre os Estados implicam essencialmente na guerra e na paz. Como cada Estado tende a reservar para si o monopólio da violência, no curso da história, todos os Estados reconhecendo-se reciprocamente, reconheceram a legitimidade das guerras que faziam entre si (1986, p.52).

Assim, fica evidente que tais conceitos não devem ser tratados de maneira dissociada e esparsa, mas sempre um à sombra do outro. Segundo Rudzít e Casarões (2015), no Brasil há uma tendência dos formuladores da Política de Defesa de a tratarem como uma política de Estado – e não de governo –, que não deve ser influenciada pelo grupo político eleito, já que se trata de uma questão de sobrevivência nacional e não governamental. Essa vertente teórica se mostra presente devido à forte influência da corrente Realista das Relações Internacionais, que identifica uma ameaça constante presente no sistema internacional anárquico que pode colocar em risco a

própria existência do Estado. Por esse motivo haveria a necessidade de uma constância na Política de Defesa, ou seja, uma política de Estado.

Antonio Jorge Ramalho da Rocha, Diretor do Instituto Pandiá Calógeras à época, ao defender esse argumento (Política de Defesa enquanto política de Estado) em 2014, durante cerimônia na Câmara Legislativa, fala claramente que uma Política de Defesa *deve* ser de Estado, e não de governo, pensando no argumento de independência em relação ao mandatário do país no momento a ser pensado. Rocha (2014), para confirmar seu ponto, fala sobre a necessidade de construção de uma carreira de Estado, em dada medida, civil e militar, com ampla conjunção das Forças Armadas e pensamentos congruentes, não tangentes.

Nesse ponto, Rocha (2014) entende a questão do orçamento militar não como gasto propriamente falando, mas sim como aplicação de recursos, pensando inclusive na construção dos projetos estratégicos das Forças Armadas, como o submarino de propulsão nuclear. Ou seja, o ex-Diretor do Instituto Pandiá Calógeras chama atenção para a questão de que a identificação da Política de Defesa como algo de Estado e não de governo pode afetar, a médio e longo prazo, a própria existência das Forças Armadas e sua capacitação tático-operacional.

Pensando na correlação com a Política Externa fica ainda mais evidente o sentido de construção histórica e contínua dessa política:

Política de Defesa é uma política de Estado, não é uma política de governo – não é uma opção. Qualquer país que se dê ao respeito – e um país do tamanho do Brasil mais ainda – precisa ter uma Política de Defesa robusta, *até para continuar a ter uma política diplomática, uma Política Externa. Para ter uma diplomacia pacífica, suave, construtora de consensos, de pontes, como é a nossa Política Externa,*

ou, sobretudo, para isso, nós precisamos de uma contraparte, que é uma Política de Defesa robusta (ROCHA, 2014, *s/p, grifo nosso*).

Rocha demonstra essa correlação ao chamar atenção para a construção de um ambiente pacífico na América do Sul e na região do Atlântico Sul e que isso só foi possível a partir de uma atuação conjunta entre Política Externa e de Defesa, não apenas mérito da tradição diplomática, ao passo que a própria construção da tradição pacífica se deu, em dada medida, pela existência de uma força dissuasória por trás.

Existe, dessa forma, uma “vinculação muito forte entre Política Externa brasileira à Política de Defesa Nacional”, segundo Rocha (2014), que remonta o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1999-2002) e passa pelo primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). E aqui, vale ressaltar a presença do recente Ministério da Defesa que foi responsável por uma “harmonização crescente das Forças Armadas” (ROCHA, 2014).

A Estratégia Nacional de Defesa, a Política de Defesa Nacional e o Livro Branco da Defesa Nacional, todos de 2012 com atualizações em 2018, reforçam o argumento de que a Defesa deve ser tratada como política de Estado, ao passo que são documentos de legítima importância, produzidos em âmbito civil e que traçam uma visão em longo prazo do assunto, ainda que com críticas diversas. Proença Jr indica que o documento de 1996, a Política Nacional de Defesa se trata de uma política declaratória com contornos gerais, sendo “responsável pela harmonização de perspectivas de agências diversas” (1998, p.34).

Na mesma conferência, Alexandre Fuccille apresenta um novo argumento, indicando que “não estou falando de uma Política de Defesa, mas de uma política para a defesa nacional” (2014, *s/p*), de modo a demonstrar a

necessidade de profissionalização e aperfeiçoamento técnico das forças ao mesmo passo que se deve:

Referir à existência de uma instância formalizada de administração e coordenação civil; [...] articulação com outras áreas de governo; [...] adequação das capacidades a uma compreensão político-estratégica moderna; [...] eficiência do gasto; [...] capacidade de coordenação interforças; e – algo muito importante – ao desenvolvimento doutrinário das forças castrenses, vinculado aos valores da democracia e à existência de uma liderança civil em matéria de defesa (FUCCILLE, 2014, s/p).

Nesse momento, Fuccille chama atenção para algo além da simples definição do que possa vir a ser Política de Defesa e se ela é de Estado ou de governo. Fuccille questiona o encaminhamento das relações civis-militares no Brasil de maneira geral, indicando que o problema está na “direção política sobre a defesa nacional, por parte do poder político” (2014) e direciona qual seria sua função principal, a de definir quais são os interesses nacionais basilares para qualquer ação. A partir desse ponto haveria a definição dos rumos da Política Externa e, conseqüentemente, da Política de Defesa.

Fuccille (2014) reforça seu argumento ao comparar o documento que ali se inseriu, a Política Nacional de Defesa, com o documento elaborado em 1996, a Política de Defesa Nacional, e demonstra a necessidade de que, para além do papel, a doutrina militar esteja de fato alinhada com o documento que a norteia. Ou seja, se a prioridade territorial é a defesa da Amazônia, deve-se investir em equipamentos e capacitação específicos para tal ambiente e suas adversidades.

Ao analisar o pensamento dominante em Política de Defesa como política de Estado no Brasil, evidenciado pelos membros dos Ministérios e chefes militares e pela própria diretriz linear de publicações norteadoras como

a Estratégia Nacional de Defesa, Política de Defesa Nacional e o Livro Branco da Defesa Nacional, Rudzit e Casarões (2015) pontuam que essa corrente ganhou força a partir da leitura de autores estadunidenses (Edward H. Carr, Hans Morgenthau e Kenneth N. Waltz) durante a Guerra Fria, já que independentemente do governo eleito a ameaça soviética era uma ameaça constante à sobrevivência do Estado Norte Americano. Porém, ainda que houvesse consenso político sobre a ameaça soviética, na prática a Política de Defesa norte-americana foi alterada e repensada para cada governo durante a Guerra Fria.

Logo, Rudzit e Casarões (2015) argumentam que, na realidade, a Política de Defesa é uma política pública como qualquer outra, e em um regime democrático a mesma deve ser conduzida por membros eleitos do Poder Executivo de acordo com as aspirações da sociedade no momento, sendo, portanto, influenciada pela realidade interna do país. Desta forma se dá o controle civil sobre os militares, reforçando a recente democracia brasileira, e ainda, melhor atende os interesses nacionais, que são dinâmicos e fluidos, e ficam mais bem assegurados por Forças Armadas que não estejam isoladas da administração pública e da sociedade como um todo. Esse pensamento, apesar de ligeiramente diferente, caminha no mesmo rompante de Almeida (2010), que vai indicar que a Política de Defesa se dá através de Políticas Públicas, e é, *per se*, um bem público.

Nesse modelo, o Presidente da República define os objetivos políticos, seus ministros e membros dos primeiros escalões do governo elaboram tais políticas, e os militares se restringem a tomar as ações práticas e administrativas necessárias para o cumprimento das mesmas, de acordo com as leis vigentes e respaldados pelo Poder Legislativo, fornecendo, quando

necessário, assessoramento técnico que possa auxiliar sua elaboração (RUDZIT; CASARÕES, 2015).

Proença Jr. e Diniz (1998) reforçam a linha de Rudzit e Casarões afirmando que a Política de Defesa é resultado do choque de interesses e jogo de forças políticas do momento, até mesmo em tempos de guerra. No Brasil, o que ocorre na prática é que o Poder Legislativo se abstém de decidir e subsidiar assuntos militares, pois estes não fornecem muito capital político ou eleitoreiro, e a condução das Forças Armadas acaba por ficar a cargo dos próprios militares de forma inercial ao longo dos anos.

O Brasil é, há muitas décadas, sinônimo de potência pacífica e que busca resolução de controvérsias de maneira diplomática, que não pela força, e, essa linha de pensamento, permite que o país aumente seu poder em esferas não militares, como a social, ambiental e econômica. Essa premissa diplomática é tão importante para a história do país que seus regimentos se encontram logo na primeira página da Constituição Federal de 1988, no art. 4º, onde está explícito os princípios de não ingerência, respeito à autodeterminação dos povos, solução pacífica dos conflitos, igualdade entre Estados etc.

O setor militar foi deixado para o próprio setor militar, distanciando-o das esferas política e civil e, como indica Alsina Jr (2009), existe uma espécie de receio por parte das burocracias estatais com relação ao aprofundamento das relações entre poder militar e Política Externa, podendo tender a uma certa instrumentalidade do poder bélico.

Cabe ressaltar que o próprio patrono da diplomacia brasileira, Barão do Rio Branco (1845-1912), reconhecia a importância da associação entre Política Externa e Política de Defesa, ao assumir que uma Política Externa pautada na paz e resolução pacífica de embates pode ser respaldada pela força militar. Como

exemplo prático, em 1902, nas discussões com a Bolívia sobre o território do Acre, o Brasil reforçou a presença militar nas fronteiras por recomendação do próprio Rio Branco. O chanceler também defendeu, durante o governo Prudente de Moraes, um projeto de revitalização da Marinha do Brasil no início do século XX, dadas as incertezas da relação pacífica com o Peru e o poder militar crescente da Argentina.

Esse tipo de pensamento adotado por Rio Branco e respaldado em situações práticas evidencia, mais uma vez, a forte ligação da Política de Defesa com a Política Externa e como a constante entre elas é necessária e quase natural. Clodoaldo Bueno (1995) chama atenção pelo fato de que, no projeto de construção da República, militares e diplomatas assumiram a posição de “servidores” dos interesses nacionais. Para reforçar o pensamento de Rio Branco, vemos no trecho a seguir seu posicionamento contundente com relação às negociações acerca do território que viria a ser o Acre:

Diplomata e soldado são sócios, são colaboradores que se prestam mútuo auxílio. Um expõe o direito e argumenta com ele em prol da comunidade; o outro bate-se para fazer vingar o direito agredido, respondendo à violência com violência (2012, p.156).

Nesse caso, apesar de demonstrar a relação íntima entre a diplomacia e a defesa, acabou demonstrando, também, que as intenções do diplomata não eram de todo pacíficas, mas suas palavras refletiam a intensidade no momento do convencimento, ou seja, seria usada a força contra aqueles que não fossem completamente convencidos e resistissem ao programa de rearmamento brasileiro. Oliveira (2005) argumenta, então, que a criação do Ministério da Defesa em 1999, sob governo de Fernando Henrique Cardoso, vai servir para, a partir de então, ascender a preocupação com questões de cunho militar. Dessa

preocupação surgirão os documentos que esclarecem de forma mais didática as questões de Defesa Nacional. A razão para esse acontecimento se dá, então, à percepção das autoridades políticas brasileiras da necessidade de ampliar a influência do Brasil nos fóruns multilaterais, expandindo, assim, sua capacidade gerencial e contrapondo as grandes potências, como veremos nos capítulos seguintes.

A ERA CARDOSO

O governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) procurou se balizar em reafirmar o Brasil como um país plenamente democrático para as democracias consolidadas do Ocidente, nos princípios econômicos do livre mercado e na afirmação do país como defensor de pautas progressistas como Direitos Humanos, preservação ambiental, combate ao crime organizado, etc. Nesse contexto, era importante para as relações comerciais do país recém democratizado, uma visão internacional de que as Forças Armadas estavam sob controle civil, sendo uma preocupação central do governo a criação de um Ministério da Defesa. Antes disso, foi formulada uma Política de Defesa Nacional que procurou integrar as três forças e coordená-las com o setor diplomático, porém, na prática, essa dinâmica ocorreu com uma série de incoerências conceituais e desconfiança das Forças (ALSINA JR., 2003).

A visão do governo e do Ministério de Relações Exteriores (MRE) de que ocorria uma tendência mundial de maior inserção e importância dos países em desenvolvimento no cenário das relações internacionais em uma espécie de democratização do Ocidente teve implicações em como o governo via o setor de Defesa. Ao priorizar a atratividade econômica e de investimentos, o governo reduziu recursos da Defesa como forma de mostrar ao mundo que o Brasil não

via a guerra e a violência no plano internacional como algo legítimo, e que não a considerava em suas relações com o mundo, remontando a imagem de Rio Branco de potência pacífica e que pauta suas relações internacionais no princípio da paz.

Aqui, cabe ressaltar que o MRE convenientemente ignora que, na realidade, Rio Branco, apesar de comedido, sempre foi favorável a manter a força como elemento de respaldo, dissuadindo as outras partes envolvidas. O MRE via o país como vulnerável, e desqualificava seu braço armado como forma de evitar constrangimentos e conflitos de interesses, de forma a atrair uma opinião positiva de desejados parceiros, principalmente no campo econômico, como resalta Geraldo Cavagnari (2001 apud ALSINA JR, 2003).

Além disso, a perspectiva de que a América do Sul era uma zona pacífica, a ideia de que ocorreria um alinhamento de valores entre as nações democráticas que reduziria as tensões e a crescente globalização que aproximava as nações fizeram com que o governo visse como pouco relevante a Política de Defesa, preocupado apenas em seguir a tendência mundial de subordinação das políticas de defesa a um Ministério próprio sob controle civil, como forma de se alinhar ao resto do mundo e mostrar o Brasil como um país plenamente democrático. Em um estudo realizado pelo Estado-Maior das Forças Armadas, de 179 países apenas 23 não possuíam um Ministério da Defesa, sendo muitos desses países inexpressivos, como arquipélagos ou países com pequena extensão territorial (ALSINA JR., 2003).

O acirramento entre Marinha e Aeronáutica em 1995 sobre um antigo entrave de quem deveria operar aeronaves de asa fixa embarcadas em navio-aeródromo demonstrava que as pautas e a visão de cada Força sobre Defesa eram, de modo geral, independentes e levavam à uma falta de articulação do

setor, o que preocupava o então Presidente. Tal questão foi estopim para que em 06 de setembro de 1996 FHC instrísse a Câmara a formular uma Política de Defesa Nacional, em um comitê com representação tanto civil quanto militar. No entanto, o comitê acabou por elaborar um texto genérico, com consensos simplistas e questões em aberto sobre o papel das Forças Armadas, misturando conceitos de Defesa com conceitos de Segurança entre objetivos e diretrizes. Por fim, o processo de elaboração durou apenas dois meses e não gerou um documento que de fato orientasse de forma coesa e bem definida a Política de Defesa, pode ser considerado mais como uma aproximação de pontos de vista das instituições envolvidas. Um dos pontos que de fato geraram um progresso da PDN é a participação de civis em sua formulação, além de ter se tornado de domínio público, quebrando a tradição do tratamento sigiloso e restrito aos quartéis. Além disso, a PDN deixa claro que considera que ameaças à defesa são oriundas do exterior, orientando uma positiva dinâmica de associação entre militares e diplomatas, estabelecendo uma “ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo”, porém, na prática, essa associação se deu de forma superficial (ALSINA JR., 2003).

Ocorreu que, na prática, com a falta de ameaças externas clássicas ao país e o grande crescimento do crime organizado, responsável por gerar grave crise na segurança pública, cada vez mais, parte da sociedade passou a defender o uso das Forças Armadas no âmbito interno. Tal processo tende a ser desastroso, pois, ao reorientar o foco das instituições castrenses para a segurança pública, acaba por não definir o uso das Forças para Defesa ou papel policial, as expõe a práticas de corrupção e implica evidentemente em envolvimento político das mesmas (ALSINA JR., 2003).

Em 1994, FHC orienta o Estado-Maior das Forças Armadas a conduzir os estudos iniciais sobre a criação do que viria a ser o Ministério da Defesa. A ideia causava grande resistência e desconfiança entre as três Forças. O Ministério distanciou os então ministros militares do Poder Executivo, afastando essas instituições do poder político e das grandes decisões sobre a nação, conforme evidencia em entrevista o próprio presidente, Fernando Henrique Cardoso:

[O papel das Forças Armadas é] do ponto de vista político, muito pequeno. [Os militares] hoje têm uma visão bastante objetiva do Brasil. [...] tudo o que diz respeito a território toca aos militares: fronteiras, Amazônia, a noção de soberania concreta. Quanto a isto eles sempre tiveram, e continuam tendo, um sentimento de missão (TOLEDO, 1998, p.349-51, apud OLIVEIRA, 2005, p.118).

A criação do MD em 1999 resultou na extinção do Estado-Maior das Forças Armadas e transformou os então Ministérios Militares em Comandos, num claro sinal de subordinação dos militares duplamente ao poder civil, nas figuras do Presidente da República e do Ministro da Defesa (OLIVEIRA, 2005). A PDN foi um passo lógico, mas não decisivo, em direção ao estabelecimento de um Ministério da Defesa, visto que limitou a até então recorrente autonomia das Forças em definir suas próprias visões sobre Defesa. Ressalta-se que o lógico seria primeiro a unificação das Forças sob o MD e depois a formulação de uma Política de Defesa que orientasse o emprego das mesmas, na prática o que ocorreu foi o oposto (ALSINA JR., 2003).

A ERA LULA

A Política Externa dos governos Lula foi caracterizada pela ampla negociação comercial e a busca de coordenação de políticas com países em

desenvolvimento e emergentes, a chamada política Sul-Sul, a formação do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), e o destaque para as relações na América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Inserido de vez no paradigma do Estado Logístico, houve fortalecimento nacional baseado em incentivos aos empreendimentos da sociedade. A figura do chanceler Celso Amorim foi fundamental para a construção de uma Política Externa “ativa e altiva”, como definida por ele.

É usual o entendimento de que não houve ruptura significativa na consecução dos paradigmas da Política Externa, mas avanços nas iniciativas do mandatário anterior. Vigevani e Cepaluni (2007) vão definir a Política Externa de Lula como “autonomia pela diversificação”, justamente por essa capilaridade adquirida com as relações sul-sul e sua empreitada em busca de alterações na geografia do poder mundial, especialmente com a busca constante e cada vez maior por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Da mesma forma que a Política Externa recebeu ênfase, o mesmo aconteceu com a Política de Defesa, prioritária desde os discursos de campanha de Lula, com propostas como reforço nas regiões fronteiriças, foco na Amazônia, investimento na área de inteligência, revogação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), melhora nos equipamentos, aumento do orçamento de Defesa em relação ao PIB e investimentos em pesquisa e treinamento (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010). Sua Política de Defesa balizou-se, basicamente, na PDN, END e o Livro Branco da Defesa Nacional, embora este só tenha sido concluído em 2012, já no governo Dilma Rousseff.

A mudança da Política de Defesa Nacional em 2005, revisando a versão de 1996, vai ser processo decisivo para compreensão do que se entenderia como Política de Defesa dali em diante, ao passo que esse documento vai

distinguir claramente os processos decisórios concernentes às Forças Armadas e ao poder político, sendo este responsável pela tomada de decisões político-estratégicas e aquelas, responsáveis pela execução das ações. Entretanto, cabe ressaltar que, embora tenham sido mudanças substanciais e palpáveis e tenha contado com amplo apoio das instituições castrenses, tratou-se de alterações claramente governamentais, ou seja, o poder político partidário daquele momento influenciou diretamente na consecução de uma política que, em tese, era de Estado.

Ainda assim, a PDN que nascia, estava intimamente conectada com as diretrizes de Política Externa que se apresentavam e, os principais valores históricos da nação, bem como a percepção de ameaças e orientações estratégicas para a região e além-mar, fazendo clara referência às assimetrias de poder no sistema internacional e dando destaque, como era de se esperar devido ao momento de relativa mudança e calma do cenário internacional, aos conflitos regionais de baixa intensidade, levantando questões como as instabilidades políticas e os crimes transnacionais (SILVA, 2008).

Outras preocupações de segurança que se mostraram no governo Lula foram àquelas referentes aos recursos energéticos, Amazônia Azul, Amazônia Legal, Atlântico Sul e as origens fluviais. Não se pensava tão somente nos aspectos de segurança, nesse momento, mas levava-se em consideração, também, a importância estratégica para o comércio, como foi o caso do Atlântico Sul. Assim nasce estímulo para que a cooperação Sul-Sul se estabeleça.

A publicação revisada, no entanto, também foi criticada em alguns pontos. As Forças ainda podiam definir políticas próprias sem alinhamento com as outras e o envolvimento da sociedade na Defesa ainda ficou muito limitado, apesar de maior que a da versão de FHC em 1996. Outro ponto

criticado foi que algumas das diretrizes ainda eram propositalmente vagas e abertas a interpretações (SILVA, 2008).

O Brasil, no ano de 2005, se comprometeu com o estabelecimento de um complexo regional de segurança na América do Sul durante o primeiro encontro da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), que em 2008 viria a se transformar na UNASUL (União de Nações Sul-Americanas). Tendo esse interesse em vista, a PDN aderiu ao conceito de entorno estratégico, onde se considerava que para uma defesa nacional efetiva era necessária também uma preocupação com assuntos extra-território brasileiro. Como a diplomacia brasileira é norteadada pela não-intervenção, fica evidente o interesse governamental em uma boa dinâmica entre a Diplomacia e a Defesa.

A Política de Defesa Nacional de FHC tinha como grande objetivo fortalecer o controle civil sobre as Forças Armadas, enquanto a de Lula, em 2005, enfatizou a necessidade de reestruturação de todo o setor de Defesa e superação das debilidades nacionais, indicando a necessidade de independência das grandes potências, para, desta forma, alcançar a tão sonhada visibilidade internacional (FUCCILLE et al., 2015).

Com a entrada do ministro Nelson Jobim na Defesa em 2007, o MD passou a ter uma consonância maior com a diplomacia. O pragmático Nelson Jobim assumiu a pasta com aval do presidente Lula para fazer qualquer mudança que julgasse necessária e, fazendo uso dessa prerrogativa, logo no início, estabeleceu a reforma do MD como prioridade.

Em 2008 a Estratégia Nacional de Defesa (END) foi lançada com o principal objetivo de elencar as estratégias de médio e longo prazo necessárias para a modernização das Forças Armadas. Diferentemente da PDN, a END focava no “como defender” e não no “o que defender”, sendo formulada por

uma comissão interministerial presidida pela Defesa, e se orientava nos objetivos de reorganização das Forças Armadas (foco nos setores nuclear, espacial e cibernético), reestruturação da indústria de Defesa (pesquisa, produção e transferência de tecnologia), composição dos efetivos e capacitação das Forças. Além disso, uma das diretrizes era a unificação de operação das três Forças a partir do MD e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Na prática, o MD ganha maior autonomia em definir o orçamento anual das Forças e incentivar a indústria nacional de Defesa.

Outra diretriz que se destaca é a do emprego das Forças Armadas no âmbito doméstico: “Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição Federal” (BRASIL, 2008, p.16). Durante a gestão Jobim, ao contrário de gestões anteriores, o ministro apoiou a atuação militar na problemática da segurança pública no Brasil, desde que fosse devidamente regulamentada, como não vinha sendo feito nesse tipo de emprego. Para defender tal visão, o ministro usou como exemplo o que chamou de boa atuação brasileira em problemas internos do Haiti durante a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH).

A publicação considera também como assuntos de Defesa o tráfico transfronteiriço de drogas e armas. A participação brasileira em missões de paz foi estendida, tendo em vista a perspectiva de que o Brasil se tornaria uma grande potência. A mesma perspectiva de grande potência era compartilhada com o MRE, logo, a Política Externa, com consonância com a Defesa, procurou estimular a integração com os outros países da América do Sul visando esforço conjunto regional contra o tráfico, diminuição da possibilidade de conflitos e expansão do mercado da indústria de tecnologia e Defesa

Nacional. Além disso, a END faz menção a parceria e boas relações com países africanos e caribenhos (BRASIL, 2008).

Outro acontecimento marcante da relação da Política de Defesa com a Política Externa no governo Lula foi em seu segundo mandato, em 2010, ao ser restabelecido um acordo de cooperação militar com os Estados Unidos, envolvendo aquisições, logística e pesquisas.

Um lado negativo da END é que um dos pontos que o próprio documento prega não foi observado: a participação da sociedade civil em um amplo debate na elaboração do documento e da visão nacional sobre Defesa. Não houve debate, como observa Saint-Pierre:

Não se cumpriram os prazos nem houve debate – grande ou pequeno – sobre a END, sendo apresentada ao presidente e à nação brasileira tardiamente e surpreendendo à incipiente comunidade de defesa brasileira que esperava participar no anunciado debate que nunca existiu, apesar de Jobim ter declarado que “o tema começou a estar presente na mídia, no Congresso, nos quartéis, nas reuniões empresariais, nas Universidades” como metodologia democrática de deliberação (2010, p.8).

Em 2010, no entanto, ocorreu um ciclo de seminários promovidos pelo MD intitulado *Segurança Internacional – Perspectivas Brasileiras* reunindo civis e militares numa tentativa de aproximar a sociedade do tema Defesa. Além disso, Jobim, ocasionalmente por meio da imprensa, procurou mostrar à sociedade a importância do tema e sua relação com desenvolvimento de tecnologias que podem ser aproveitadas no âmbito civil (BORELLI, 2016).

No geral, pode-se afirmar que a END evolui em relação às publicações anteriores sobre Defesa, elencando as principais dificuldades do setor e conectando o mesmo com outras áreas, como: Diplomacia, Ciência e

Tecnologia, Economia e Infraestrutura, além de aumentar a participação do ministério nos temas caros à Defesa.

Considerando a maior institucionalização da Política de Defesa brasileira a partir dos anos 1990 com a criação do Ministério da Defesa e documentos como a Política de Defesa Nacional, como vimos no capítulo anterior, o governo Lula se destacou por trazer o tema da Defesa de maneira mais assertiva, especialmente no tangente à reestruturação e reaparelhamento das Forças Armadas (VAZ, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo conclui-se, portanto, sendo capaz de proporcionar condensado debate acerca de questões caras aos Estudos Estratégicos, aos pesquisadores e decisores de políticas de Defesa e Segurança, tais como o entendimento do que são Políticas de Defesa e Política Externa e como elas se relacionam. Para chegar-se à conclusão de que elas se relacionam mais do que afastam, fez-se uso de referências bibliográficas com autores nacionais que tratam sobre o tema em suas respectivas pesquisas. Para além, foi crucial a compreensão de que Políticas de Estado e de governo também não são políticas totalmente excludentes, de modo que o ideal, conforme mostra o trabalho, é que a Política de Defesa se consolide enquanto uma Política de Estado destinada a ajudar a Política Externa.

A possibilidade apresentada por Rudzit e Casarões (2015) de que a Política de Defesa enquanto uma política de Estado poderia permitir a participação política cada vez mais elevada e a produção de conhecimentos e doutrinas elencadas a partir da corporação militar e suas regras, foi levada em consideração para entendimento de que, além dos interesses próprios do

instrumento castrense, prevalece o pensamento da nação, antes do governamental. Assim, esse trabalho é finalizado com o entendimento expresso na missão da Marinha do Brasil, a qual deve “empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria [...] e para o apoio à Política Externa” (BRASIL, 2014).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Opinião Pública*, V.16, N.1, p.220-250, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000100009>>. Acesso: 18 ago. 2020.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, V.46, N.2, p.53-86, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200003>>. Acesso: 18 ago. 2020.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Política Externa e Poder Militar no Brasil: universos paralelos*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Edunb, 1986.

BORELLI, Patricia C. *Sobre poder dizer não: uma análise das inflexões na Política de Defesa no governo Lula da Silva*. 214f. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

- BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. EMA-305 – *Doutrina Básica da Marinha*. 2ed. Brasília, DF, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa*. 2ed. Brasília, DF, 2005.
- BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: UNESP, 1995.
- ESG. *Manual Básico: Elementos Fundamentais*, V.1, reimpr. rev. Rio de Janeiro: ESG, 2009.
- FUCCILLE, Luís Alexandre. Defesa: Dissuasão, Indústria, Desenvolvimento e Projeção de Poder. *Seminário Brasil no Mundo – Deveres e Responsabilidades*. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 2014. Disponível em: <<http://cebri.org/evento/o-brasil-no-mundo-deveres-e-responsabilidades>>. Acesso em: 16 ago. 2020.
- FUCCILLE, Luís Alexandre; BARRETO, Lis; ELISA THOMAZELLA, Ana. Diplomacia e Defesa no Governo Lula: O Diálogo Tardio. *5º Encontro Nacional da ABRI*, Belo Horizonte, jul. 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/nuevomundo.69531>>. Acesso: 18 ago. 2020.
- GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do Trabalho Científico*. 8ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- OKADO, Giovanni Hideki Chinaglia. *Política Externa e Política de Defesa: uma epifania pendente*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- OLIVEIRA, E.R. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DINIZ, Eugênio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Edunb, 1998.

RIO BRANCO, Barão do. Homenagem do Exército Nacional. In: *Coleção Obras do Barão do Rio Branco: Discursos (IX)*. Rio de Janeiro: FUNAG, 2012.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Defesa: Dissuasão, Indústria, Desenvolvimento e Projeção de Poder. *Seminário Brasil no Mundo – Deveres e Responsabilidades*. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 2014. Disponível em: <<http://cebri.org/evento/o-brasil-no-mundo-deveres-e-responsabilidades>>. Acesso em: 16 ago. 2020.

RUDZIT, Gunther; CASARÕES, Guilherme. Política de Defesa é uma Política de Governo. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, V.2, N.1, p.33-52, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.26792/rbed.v2n1.2015.54002>>. Acesso: 18 ago. 2020.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura OPSA*, V.8, 2010. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/77_analises_AC_n_8_ago_2010.pdf>. Acesso: 23 ago. 2020.

SAINT-PIERRE, Hector Luis. Defensa y Seguridad, In: *RESDAL. Atlas Comparativo de la Defensa en América*, 2008.

SILVA, Helder Pereira da. *A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

VAZ, Gabriella Sommer. *Política de Defesa do Governo Lula: Processo de Reaparelhamento das Forças Armadas*. 2017. 190f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, V.29, N.2, p.273-335, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>>. Acesso: 18 ago. 2020.

WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A Fragilidade da Condução Política da Defesa no Brasil. *História*, V.29, N.2, p.3-29, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-90742010000200002>>. Acesso: 18 ago. 2020.

