

**A articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil no
Governo Lula (2003-2010)**

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à
obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais,
realizada sob a orientação científica da Prof. Doutora Carmen Fonseca

CAMILA GUIMARÃES DE MELO

MAIO 2019

Dedidico a todos que me apioaram

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que me deu vida e sabedoria. Agradeço aos meus pais Cleber e Judite pela oportunidade que me deram, pela confiança e apoio. À minha orientadora Carmen Fonseca que com paciência me ajudou. Ao meu amigo Samuel Almeida pelo apoio e as horas de estudo juntos na biblioteca. Às minhas amigas Sandra e Célia pelo apoio e compreensão. Aos funcionários da secretaria do Núcleo de Mestrados por me ajudarem. E aos demais que participaram desse processo

A articulação entre Política Externa e Política de Defesa no Brasil no Governo Lula (2003-2010)

CAMILA GUIMARÃES DE MELO

RESUMO

A importância da articulação entre a Política Externa e a Política de Defesa vem sendo tratada por alguns autores no campo das Relações Internacionais. A Teoria Realista das Relações Internacionais considera que a diplomacia e a defesa são serviços públicos essenciais para os Estados, um autor que se destaca nesse pensamento é Raymond Aron (2002). De acordo com o Ministério da Defesa do Brasil, as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores. O caso do Brasil foi estudado pelo autor João Paulo Alsina Jr (2009) que utiliza o pressuposto realista de maximização dos ganhos e minimização dos prejuízos da ação internacional através da articulação entre a política externa e a política de defesa. Na primeira década do século XXI, o governo brasileiro se utilizou dessas duas políticas para alcançar seus interesses no plano internacional, o que poderia significar uma articulação entre elas.

PALAVRAS-CHAVE: defesa nacional, política externa brasileira, articulação

**THE LINK BETWEEN FOREIGN POLICY AND THE DEFENSE POLICY OF BRAZIL DURING
LULA'S GOVERNMENTS (2003-2010)**

CAMILA GUIMARÃES DE MELO

ABSTRACT

The importance of the link between the foreign policy and the defense policy has been discussed by some authors from the International Relations field. The realist theory of the International Relations considers that the diplomacy and defense are essential public services for the states, one author who considers this thinking is Raymond Aron (2002). According to the Ministry of Defense of Brazil, the foreign and defense policies are complementary and indivisible. The preservation of the regional stability and the construction of a more cooperative international environment, a matter of great interest to Brazil, will be favored by the joint action of the Ministry of Defense and the Ministry of Foreign Affairs. The case of Brazil was studied by the author João Paulo Alsina Jr (2009), who uses or realistically assumes to maximize gains and minimize the damage of international action through the articulation between foreign policy and defense policy. In the first decade of the 21st century, the Brazilian government applied both policies to achieve its interests in the international scene, which could imply an articulation between these two policies.

KEYWORDS: national defense, Brazilian Foreign Policy, link

ÍNDICE

.....	Pág.
Introdução	10
Capítulo 1) POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA: UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA?	
1.1 Definições sobre Política Externa e Política de Defesa	13
1.2 A articulação entre Política Externa e Política de Defesa	15
1.3 Política Externa e Política de Defesa no Brasil	22
Capítulo 2) A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA (2003-2010) 27	
2.1 A AMÉRICA DO SUL	30
2.2 MULTILATERALISMO	36
2.3 A ÁFRICA	38
2.5 MÉDIO ORIENTE	40
2.6 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	41
2.7 UNIÃO EUROPEIA	42
Capítulo 3) A POLÍTICA DE DEFESA DO GOVERNO LULA	43
3.1. A Segunda Política de Defesa Nacional (II PDN)	43
3.2 - A Estratégia Nacional de Defesa	45
Capítulo 4) Qual a articulação entre Política Externa e a Política de Defesa do Brasil?	
XXX.1) ESTUDO DE CASO: O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS)	51
XXX.2) Estudo de caso: a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH) 62	
XX.3) ESTUDO DE CASO: A BUSCA DO BRASIL POR UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU	73

Conclusão.....	82
Bibliografia	87

INTRODUÇÃO

De acordo com o Ministério da Defesa do Brasil “as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, que devem aproximar suas áreas de inteligência e planejamento.” Além disso, nos documentos relacionados como a Estratégia Nacional de Defesa, estão implícitos motivos da importância desse relacionamento para que o Brasil possa atingir seus interesses nacionais no meio internacional. Diante disso, a pergunta de partida dessa investigação é: “Durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) existiu uma articulação entre a Política Externa e a Política de Defesa que respondesse as aspirações brasileiras no meio internacional?”

A hipótese aqui explorada é de que durante o governo do Presidente Lula (2003-2010) a Política Externa e a Política de Defesa estiveram articuladas para alcançar o objetivo brasileiro de um maior protagonismo no meio internacional. Exemplos dessa articulação seriam a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano no contexto da UNASUL, para a participação e liderança da Missão de Paz das Nações Unidas no Haiti, a campanha para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

A articulação entre a política externa e defesa é aqui analisada sob a ótica da teoria realista das Relações Internacionais, que considera que a diplomacia e a defesa são serviços públicos essenciais para os Estados. O autor que se destaca nesse pensamento é Raymond Aron que afirma que a diplomacia e a estratégia “denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com outros Estados em benefício do interesse nacional” (2002:73). Desse modo, essas duas políticas são complementares e devem se convergirem a fim de beneficiar o interesse nacional e são ferramentas utilizadas pelo Estado em suas relações internacionais. Alguns autores corroboram com esse pensamento, como Lima (2010) que afirma que a articulação entre a política externa e de defesa envolve uma definição política do Estado que possa estabelecer tanto objetivos internacionais quanto mecanismos institucionais. Estes são

necessários para a articulação e coordenação entre instituições diplomáticas e militares no plano externo (GONÇALVES 2017).

Na teoria realista das Relações Internacionais os Estados são atores racionais que agem de forma planejada. A política externa seria um produto desse comportamento racional e do cálculo dos meios e do fins, benefícios e alternativas de ações com o objetivo de maximizar os ganhos. Destacam-se duas dimensões do pensamento realista sobre política externa. A primeira dimensão é a de que os fatores que determinam a política externa só podem ser encontrados no meio internacional anárquico e não no meio doméstico. A balança de poder e posição do estado no sistema internacional são as determinantes fundamentais para a política externa (TAYFUR,1994).

O caso do Brasil foi estudado pelo autor João Paulo Alsina Jr (2009) que utiliza o pressuposto realista de maximização dos ganhos e minimização dos prejuízos da ação internacional através da articulação entre a política externa e a política de defesa. Ele estabelece cinco conceitos que estabelecem o grau de ligação entre as duas políticas:

- 1) Incompatibilidade= ausência de articulação
- 2) Divergência= articulação deficiente
- 3) Harmonização = articulação pouco profunda
- 4) Coordenação = adequada
- 5) Integração = ideal

Portanto, partindo dos pressupostos realistas e desses conceitos descritos acima, se pode investigar se no governo Lula ocorreu articulação entre as duas políticas, através da descrição das ações e prioridades brasileiras tanto na política externa quanto na política de defesa. Além disso, outros autores utilizados nessa investigação são: Maria Regina Lima (2010), GONÇALVES (2017), Antônio Jorge Ramalho, Alexandre Fucille (2015)

Durante o governo de Lula o Brasil aprofundou o relacionamento com as mais diversas áreas do mundo. Uma delas foi o continente africano em razão das raízes históricas e para promoção da cooperação Sul-Sul. Outro foco foram os países lusófonos, desenvolvendo papel central na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Buscou também fortalecer os laços com grandes democracias do Sul, resultando na

criação do G-3 ou Ibas (Índia, Brasil e África do Sul como um foro de coordenação e cooperação, que reúne esses três países com visões convergentes sobre a ordem internacional. Além da formação do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), também ocorreu um novo impulso as relações entre o Brasil e o Oriente Médio (AMORIM, 2006). Além dos principais parceiros do Hemisfério Norte.

No que se diz respeito a Política de Defesa do governo de Lula, ela foi caracterizada pela busca por maior autonomia, o que estava incluso superar a defasagem das capacidades defensivas do país. Portanto era necessário investir nas Forças Armadas para que elas correspondessem ao tamanho e a importância do país através de uma capacidade dissuasória (FUCCILE 2005). Nesse sentido, foram criados dois documentos que trariam as diretrizes para essas ações: a Segunda Política de Defesa Nacional (IIPDN) e a Estratégia Nacional de Defesa (END).

Os objectivos desse trabalho são de demonstrar através de autores e das Teorias da Relações Internacionais, a articulação entre Política Externa e Defesa no Brasil e se ela se configurou como instrumento para o país atingir seus interesses internacionais durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva.

O trabalho estrutura-se em quatro capítulos, nos quais os três primeiros se configuram em enquadramentos teóricos sobre articulação entre as políticas, explicando essas políticas no Brasil e o quarto capítulo estão descritos o Estudos de Caso, utilizados para responder á pergunta de partida. Desse modo, utiliza-se elementos teóricos e empíricos, utilizando como fontes documentos oficiais, discursos, livros e fontes teóricas das Relações Internacionais.

CAPÍTULO 1. POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA: UMA ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA?

1.1 DEFINIÇÕES SOBRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA

A Política Externa é um dos objetos de estudo das Relações Internacionais como disciplina. No início dos anos 1950, a Análise de Política Externa se iniciou na qualidade de abordagem teórica e como definem Salomón & Pinheiro (2013 :40) “A APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomadas de decisões e ações efetivamente realizadas.” Portanto, a Análise de Política Externa foca nas ações de unidades particulares, e como afirmam os autores citados, ela tem uma ligação com outras disciplinas como a Psicologia Cognitiva, Psicologia Social, Sociologia, Economia, Direito, História, além de Teoria dos Sistemas e Neurociência. E ela não está centrada apenas na análise no processo decisório, inclui todos os aspectos que afetam as fases de uma política externa.

Maria Raquel Freire e Luís da Vinha (2015) afirmam que a Análise de Política Externa se tornou uma área complexa que envolve muitas variáveis relacionadas aos níveis de análise, atores, processos e resultados. Eles descrevem algumas definições de política externa que possuem pressupostos semelhantes. Essas semelhanças estão relacionadas com o destaque do papel dos governos estatais como atores privilegiados na formulação dessa política e a dimensão intencional da ação política, portanto destacam que existe uma certa dificuldade em considerar atores não estatais como ativos na política internacional.

Os autores acima citados definem a política externa como: “o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como resultados não intencionais dessas mesmas ações” (FREIRE & VINHA 2015:21) A política externa então seria uma área que inclui uma multiplicidade de questões como economia, meio ambiente e cultura. Assim, os objetivos dessa política situadas em interesses nacionais são

desenhados de acordo com os diversos fatores e com os arranjos do sistema internacional. (Ibidem)

A política externa, portanto, pode ser considerada por alguns autores como uma política pública com uma diferença de que ela é implementada fora das fronteiras do Estado, o que poderia distanciar os objetivos e os resultados e não se pode confundir a política externa com uma simples ação externa. Ou seja, a ação externa inclui todo o tipo de contato, tanto os planejados quanto os não planejados de um governo com qualquer outro ator para além de suas fronteiras. Desse modo, o fato de a política externa ser uma política pública considera-se no seu processo de elaboração a incidência das demandas e conflitos dos vários grupos domésticos. (Salomón & Pinheiro 2013)

Tayfur (1994) definiu a política externa como um subcampo das Relações Internacionais. Ele distingue Política Internacional e Política Externa, a primeira se refere às estruturas e processos do Sistema Internacional e a segunda, está relacionada ao comportamento externo dos governos e mais especificamente dos seus representantes autorizados e a ação dos Estados através dos seus agentes oficiais. Tayfur (1994:118) afirma que: “Desde quando os Estados são considerados como atores centrais por quase todas as perspectivas no campo das relações internacionais, teorias de política externa, elas estão interligadas com as teorias de Relações Internacionais.”

Na teoria realista das Relações Internacionais os Estados são atores racionais que agem de forma planejada. A política externa seria um produto desse comportamento racional e do cálculo dos meios e do fins, benefícios e alternativas de ações com o objetivo de maximizar os ganhos. Destacam-se duas dimensões do pensamento realista sobre política externa. A primeira dimensão é a de que os fatores que determinam a política externa só podem ser encontrados no meio internacional anárquico e não no meio doméstico. A balança de poder e posição do estado no sistema internacional são as determinantes fundamentais para a política externa. (TAYFUR,1994)

A segunda dimensão destacada pelo autor acima citado, se refere as “*High Politics*”, estas seriam questões que dominam a agenda da política externa dos estados. Portanto as questões militares e de segurança são sobrevalorizadas e as questões económicas chamadas de “*Low Politics*” são subvalorizadas.

A Política de Defesa pode ser considerada uma articulação entre os objetivos colocados pelo mais alto órgão político e os meios militares. Portanto, para realizar essa articulação se faz necessário determinar uma estratégia na própria Política de Defesa, onde se ordena a base de todo o planejamento e a programação de prioridades para os órgãos que participam da defesa. O que se destaca é que é na estratégia se articula as escolhas onde se coloca destaque, e onde e como assumir os riscos. (Flournoy e Tangredi, 2001)

Alsina Jr. (2003) define defesa como segurança militar externa. Como consequência, uma política de defesa deve ser vista como uma política pública responsável para além de estruturar as Forças Armadas como poder político nacional, também assegurar que o poder militar proveniente dessa estrutura tenha capacidade de equilibrar as forças existentes entre os Estados no meio internacional.

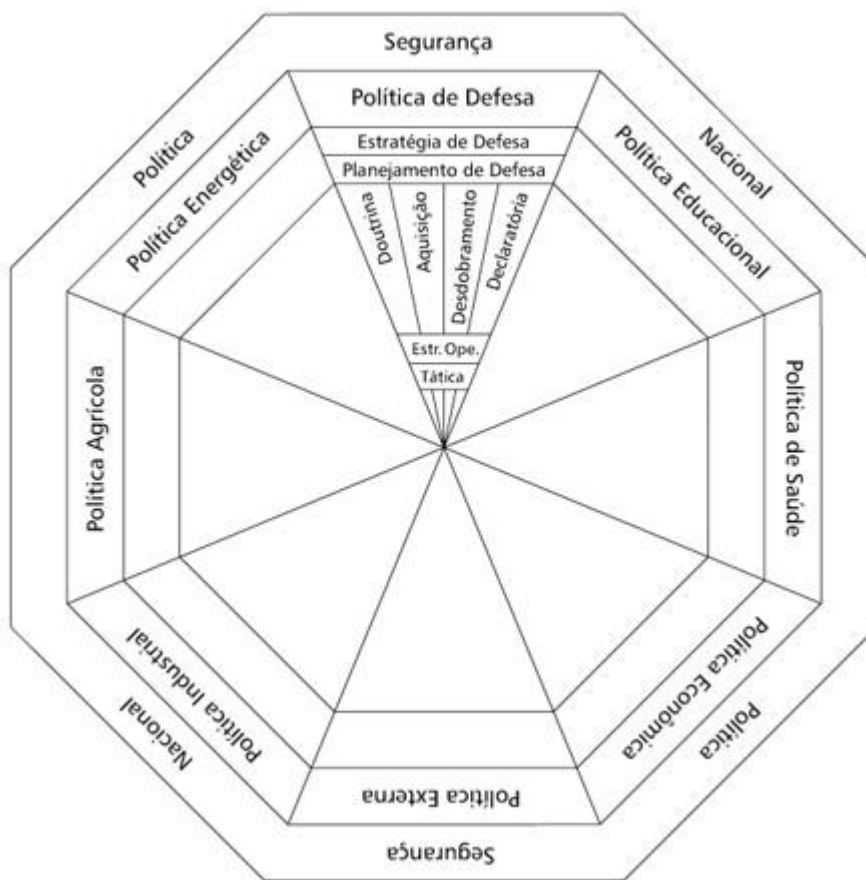
O Ministério da Defesa do Brasil define a Defesa Nacional como: “O conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” Destaca ainda, alguns dos principais objetivos da Defesa que são: garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; defender os interesses nacionais, as pessoas, os bens e os recursos nacionais no exterior; contribuir para a preservação da coesão e unidades nacionais; contribuir para a estabilidade regional; contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, entre outros.

1.2 A articulação entre Política Externa e Política de Defesa

A Figura 1 representa o modelo “teia de aranha” concebido por Stephanie Newman (1984) e adaptado por Gunther Rudzit e Otto Nogami (2010:12). Esse modelo foi criado para explicar a ideia de Newman sobre a hierarquia das políticas sobretudo a sobrevalência da Segurança Nacional sobre as demais políticas públicas. No presente trabalho, o modelo é útil para observar em que nível encontram-se a Política Externa e a Política de Defesa. Nesse modelo é possível observar que a Política Externa e a Política de Defesa estão no mesmo nível entre si e entre as demais políticas realizadas pelo

Estado e estas estão subordinadas a Política de Segurança Nacional. De acordo com Newman (1984) é neste nível que tanto os interesses nacionais mais amplos, quanto os objetivos do país e os meios serão articulados a fim de protegê-los e promovê-los. Partindo dessa ideia, qual é a importância da articulação entre Política Externa e da Política de Defesa para os interesses nacionais de um Estado?

Figura 1: Modelo "Teia de aranha"



Fonte: Stephanie Neuman (1984) adaptado por Rudzit & Nogami (2010)

A importância da articulação entre essas duas políticas vem sendo tratada por alguns autores no campo das Relações Internacionais. A Teoria Realista das Relações Internacionais considera que a diplomacia e a defesa são serviços públicos essenciais para os Estados. Um autor que se destaca nesse pensamento é Raymond Aron (2002:73) que afirma que a diplomacia e a estratégia “denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com outros Estados em benefício do

interesse nacional”. O que quer dizer que os Estados atuam no meio internacional por meio da estratégia e da diplomacia. A estratégia expressaria o comportamento ligado às operações militares e a diplomacia seria a condução do intercâmbio com os outros Estados.

Aron baseia seu pensamento no conceito de Clausewitz de que a guerra é um instrumento político, sendo a realização das relações políticas por outros meios. Portanto ao inserir a guerra na política e subentender a subordinação da guerra à política, justifica a distinção entre guerras absolutas e guerras reais. Nesse sentido Aron acrescenta que guerras reais se aproximam de guerras absolutas se a violência escapar à direção do Chefe de Estado, sendo assim, atuam no meio internacional através da diplomacia e da estratégia. (LIMA 2015)

Raymond Aron (2012) ainda destaca que em tempos de paz os Estados ao invés de recorrerem à violência, buscam convencer-se mutuamente, ou seja, utilizam-se da diplomacia e em tempos de guerra se utilizam da força. O que quer dizer que mesmo a defesa e a diplomacia sendo instrumentos essenciais e complementares, uma pode se manifestar mais que a outra dependendo do estado de guerra ou paz, porém devem se convergirem a fim de beneficiar o interesse nacional. Aron também defende que não pode haver uma única definição do interesse nacional numa sociedade plural e complexa e que a racionalidade das escolhas dos estados na política externa não está assegurada. (GASPAR 2013)

Alguns autores corroboram com esse pensamento. Liddel Hart (1982) define estratégia como uma arte de distribuir e aplicar os meios militares para alcançar os objetivos da política. No seu conceito de “Grande Estratégia” a diplomacia e a estratégia estão presentes e articuladas para atingir os interesses do Estado. Portanto se refere à definição de um objetivo político e a utilização conjunta de forças militares e recursos do país para atingir esse objetivo. Esse conceito foi utilizado na Estratégia Nacional de Defesa (2013), que buscou definir a “Grande Estratégia” do Brasil.

A autora brasileira Maria Regina Soares de Lima (2010) afirma que a articulação entre a política externa e de defesa envolve uma definição política do Estado que possa estabelecer tanto objetivos internacionais quanto mecanismos institucionais. Estes são

necessários para a articulação e coordenação entre instituições diplomáticas e militares no plano externo. (GONÇALVES 2017)

Outro autor brasileiro que também se alinha ao pensamento de Clausewitz e Aron é Saint Pierre (2010) que destaca que a defesa e a diplomacia são gramáticas da política. Ele diz que a política externa de um país que fornece lógica e coerência á diplomacia e á defesa. Portanto seriam instrumentos estatais á serviço do governo eleito que seria o único e legítimo formulador da política externa.

Alsina Jr (2009) utiliza o pressuposto realista de maximização dos ganhos e minimização dos prejuízos da ação internacional através da articulação entre política externa e defesa. Ele estabelece cinco conceitos que estabelecem o grau de ligação entre as duas políticas:

- 1) Incompatibilidade= ausência de articulação
- 2) Divergência= articulação deficiente
- 3) Harmonização = articulação pouco profunda
- 4) Coordenação = adequada
- 5) Integração = ideal

Esses conceitos auxiliam para a análise de articulação entre as duas políticas. O autor supõe que se os Estados atuam da melhor forma para a articulação, as políticas devem possuir uma base comum de entendimento sobre como o país irá atuar no plano internacional. Desse modo, a compatibilidade entre política externa e política de defesa deveria ser plena e o Estado deve agir conscientemente para garantir os recursos materiais e não materiais na concepção da sua estratégia internacional. Assim, possuiria uma estratégia compartilhada e seguida pelas políticas setoriais, incluindo a externa e a de defesa, de forma a produzir os melhores resultados. Alsina sugere que deveria haver uma interlocução direta entre Ministério da Defesa e os atores responsáveis pela condução da política externa.

Alsina Jr. (2009:187) descreve cinco parâmetros para que a articulação ideal ocorra entre a política externa e a política de defesa. São eles:

- I) As burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas aqui estudadas deveriam contar com mecanismos formais e informais de diálogo entre si;
- II) os mecanismos existentes devem ser fluidos e consequentes;
- III) o diálogo institucional proporcionado por esses mecanismos deve ser plenamente congruente com as diretivas emanadas do presidente da República – comandante chefe das forças armadas e responsável último pela política externa –, da Constituição Federal e da PDN;
- IV) a implementação das duas políticas deve ter por base não somente objetivos de curto prazo, mas também de médio e longo prazos – derivados de amplo consenso político sobre a “grande estratégia” nacional;
- V) a implementação das políticas deve ser a mais congruente possível, de modo que uma não venha a minar a outra.

No entanto, o autor reconhece que existem dificuldades para que essa articulação ideal ocorra e descreve três cenários de articulação entre as duas políticas. Para elaborar estes cenários ele se baseou nos “Cenários Exploratórios Brasil 2020” da antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, adaptando alguns elementos do ambiente externo em 2009 (ano que o autor elaborou os cenários) e mantendo as variáveis domésticas. Portanto os três cenários são: Abatiapé (positivo), Baboré (intermediário) e o Caatê (negativo).

Cenário 1 – Abatiapé

- existem mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas;
- os mecanismos existentes são relativamente fluidos e consequentes;
- o diálogo institucional é bastante congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República, da Constituição Federal e da PDN;
- chega-se a consenso abrangente sobre uma grande estratégia nacional que parametriza a implementação da PE e da PD no médio e longo prazos;
- a implementação dessas políticas é relativamente congruente;
- constrói-se capacidade dissuasória com credibilidade suficiente para impedir tentativas de coação militar;

- a PE utiliza com frequência os instrumentos proporcionados pela PD;
- a PD amplia a capacidade de barganha da PE.

Cenário 2- Baboré

- existem mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas;
- os mecanismos existentes são relativamente fluidos e consequentes;
- o diálogo institucional é relativamente congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República, da Constituição Federal e da PDN;
- não se chega a consenso abrangente sobre uma grande estratégia nacional que parametrize a implementação da PE e PD no médio e longo prazos, mas algumas diretrizes são objeto de acordo;
- a implementação dessas políticas é relativamente congruente;
- constrói-se capacidade dissuasória limitada mas suficiente para dificultar tentativas de coação militar;
- a PE utiliza os instrumentos proporcionados pela PD;
- a PD amplia apenas moderadamente a capacidade de barganha da PE.

Cenário 3- Caaeté

- existem mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas;
- os mecanismos existentes são relativamente fluidos, porém pouco consequentes;
- o diálogo institucional é relativamente congruente com as diretivas emanadas do presidente da República, da Constituição Federal e da PDN;
- não se chega a consenso abrangente sobre uma grande estratégia nacional que parametrize a implementação da PE e PD no médio e longo prazo;
- a implementação dessas políticas não é necessariamente congruente;
- não se constrói capacidade dissuasória limitada, mas suficiente para dificultar tentativas de coação militar;

- a PE utiliza de maneira muito limitada e esporádica os poucos instrumentos proporcionados pela PD;
a PD não amplia apenas moderadamente a capacidade de barganha da PE, mas, antes, limita-a.

Esses cenários e os parâmetros criados pelo autor serão base para a análise dos casos realizada neste trabalho.

1.3 Política Externa e Política de Defesa no Brasil

De acordo com o Ministério da Defesa do Brasil: “as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, que devem aproximar suas áreas de inteligência e planejamento.” Porém, ao buscar o histórico da relação entre essas duas políticas se observa que elas se desenvolveram-se de forma isolada, o que provocou uma baixa articulação ao longo dos anos.

Ao recorrer a literatura sobre o histórico entre a articulação entre as duas políticas no Brasil percebe-se que os autores encontraram uma fraca articulação. Lima (2010) aponta duas razões para este facto: a primeira seria a contribuição historicamente inexistente da defesa brasileira à política externa e a segunda seria a orientação da defesa no meio doméstico para a manutenção da lei e da ordem. Ele afirma que a falta de interação entre as instituições diplomáticas e militares manifestou-se na Primeira República do Brasil, em que as funções externas do país foram monopolizadas pela diplomacia, passando a agir de forma independente das Forças Armadas. Além disso, a priorização do desenvolvimento económico nacional fez com que o país renunciasse a qualquer ambição militar regional.

Desse modo, Alsina Jr. (2009) argumenta que o facto de o Brasil estar em uma região de baixa securitização, ou seja, não possui intensas ameaças, criou-se uma identidade não confrontacionista e conciliatória. Assim, não havia sentido o investimento na ampliação das capacidades militares brasileiras o que gerou uma indiferença ao poder militar. Portanto, historicamente as Forças Armadas se voltaram para questões institucionais e de ordem interna fazendo com que se isolassem e criassem uma identidade própria em relação á sociedade civil e á política nacional.

Portanto diplomatas e militares faziam parte de universos paralelos, onde os objetivos institucionais distintos alimentavam o funcionamento, a identidade, a legitimidade e a autonomia das burocracias na definição das suas políticas. Alsina Jr. Também destaca

que a ausência de direção política efetiva sobre a política de defesa e a falta de instrumentos operacionais eficientes para a articulação são fatos importantes para compreender a fraca relação entre diplomacia e defesa no Brasil.

Em resumo, Gonçalves (2017:8) destaca os fatores da histórica baixa articulação entre política externa e defesa no Brasil:

- i. Insulamento burocrático da instituição militar e diplomática;
- ii. Histórico de intervenção na política durante o Regime Militar;
- iii. Ênfase da política externa no desenvolvimento económico em detrimento da defesa nacional;
- iv. Não confrontacionismo da política exterior brasileira;
- v. Baixa percepção de eventuais ameaças externas;
- vi. Baixa securitização da região;
- vii. Preocupação com ameaças internas, que deslocou a função das Forças Armadas.

No pós-período militar¹ e no pós-Guerra Fria, a política externa brasileira se orientou para novos temas. Alguns desses temas são: dívida externa, novas regras do comércio internacional, promoção de exportações, cooperação internacional, questão nuclear, questão amazônica, desenvolvimento e segurança das fronteiras, relação com os Estados Unidos, participação do Poder Legislativo, Fórum Brasileiro de Perspectiva Internacional; não-ingerência e defesa da democracia, imagem internacional, assento no Conselho de Segurança da ONU, administração da carreira diplomática, espaços nos organismos internacionais, adidos em Ciência e Tecnologia e memória da política externa (SEITENFUS,1994).

Nesse período, o Brasil também passou a dar ênfase nas relações regionais através da atuação brasileira nos processos de integração sub-regional (Mercosul) e integração regional (Área de Livre Comércio Sul-Americana- ALCSA). Portanto, retomou-se a perspectiva de que a América do Sul é a área básica de atuação da política externa brasileira (ALTEMANI, 1994). Caracterizou-se o fim das divergências do tradicional

¹ O Regime Militar brasileiro foi de 1964 a 1985

adversário do Cone Sul com o processo de integração com a Argentina, firmado por José Sarney e Raúl Alfonsín em 1985. (MYAMOTO,1995)

Os governos posteriores ao final da Guerra Fria adotaram opções estratégicas de longo prazo que pudessem favorecer a inserção internacional e os interesses nacionais. Essas opções foram a integração com os Estados Unidos, a integração sub-regional e a aliança extra hemisférica. A integração com os EUA poderia se dar diretamente ou através do acesso ao Nafta, da institucionalização da ALCA e da instrumentalização do Mercosul. A integração sub-regional através do Mercosul, e aliança extra hemisférica, com a diversificação de parcerias (ALTEMANI,1994).

No que diz respeito à defesa e as Forças Armadas, após o fim do conflito Leste/Oeste e as mudanças nas relações internacionais, os militares brasileiros buscaram uma nova identidade e a orientar-se para novos temas, pois a ideia de inimigo interno (comunismo) já não condizia com a nova realidade. Com a promulgação da Constituição de 1988 estabeleceu-se que as Forças Armadas estavam sob autoridade suprema do Presidente da República² e elas também sofreram modificações que diminuiriam sua influência no cenário político como a extinção do Serviço Nacional de Informações (SNI) e da Secretaria de Assuntos de Defesa Nacional e, ainda mais, o rebaixamento de status do ministério do Gabinete Militar e do Estado Maior das Forças Armadas. (OLIVEIRA 1994)

Segundo Myamoto (1995), as Forças Armadas se mantiveram ativas reivindicando aumentos salariais, afirmando a necessidade de se proteger o território e exteriorizando seu descontentamento quando os pedidos não eram atendidos. Assim tiveram que se adequar e aprender a dialogar como uma instituição qualquer e passaram a se orientarem por assuntos que não eram estritamente militares. Portanto, o que se percebe é que nesse período a articulação entre política externa e política de defesa foi praticamente inexistente, ao passo que a política externa estava voltada para as mudanças de temas no meio internacional no pós-Guerra Fria, os agentes da política de

² Constituição Federal de 1988 Art 142- “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativas qualquer destes, da lei e da ordem.”

defesa (Forças Armadas) estavam buscando sua identidade e papel nos novos governos e sociedade sem envolvimento com causas externas

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado no âmbito da defesa nacional pela mudança nas relações entre o Presidente da República e as Forças Armadas a partir da criação do Ministério da Defesa em 1999, que configurou uma nova estrutura de direção civil sobre as Forças Armadas. Esse novo formato possui dois elementos: o primeiro é a nova relação de poder e o segundo uma mudança na mentalidade militar, que é um misto de convicção e de acomodação à nova realidade. (OLIVEIRA, 2005)

Sobre a política externa desse período, Alsina Jr. (2003) estabelece três linhas de força: 1) Democracia: a afirmação da democracia brasileira e suas implicações no plano internacional, 2) Mercado: tentativa de inclusão competitiva do Brasil na economia mundial através do livre mercado para desenvolvimento nacional, 3) Direitos Humanos: compatibilidade entre valores brasileiros e os pressupostos cosmopolitas dos direitos humanos, preservação do meio ambiente e combate ao crime transnacional.

Sobre a política de defesa, Alsina jr (2003) destaca duas inovações institucionais que deram espaço para a política de defesa na agenda nacional: a formulação da Política de Defesa Nacional (chamada I PDN) em 1996 e a criação do Ministério da Defesa em 1999, extinguindo os antigos Ministérios Militares. A I PDN tinha como objetivo garantir a soberania do Estado, conservar a coesão e unidade nacional e colaborar na manutenção da paz e da segurança internacionais.

Suas diretrizes estabeleciam que o Brasil seria a favor do desarmamento universal, sugerindo o fim dos arsenais nucleares e armas de destruição em massa. Além disso, previa a participação brasileira em missões de paz e o aprimoramento do sistema de vigilância, controle e defesa de áreas que seriam de interesse internacional como a fronteira amazônica, o espaço marítimo e aéreo brasileiro.

Essa política foi elaborada, segundo Alsina (2006), com um objetivo que estava implícito, qual seja, o de abrir uma porta que justificasse a criação do Ministério da Defesa. O autor também afirma que a política de resoluções pacíficas do Itamaraty que

não considerava o uso da força para resolver impasses, colaborou para a forma genérica da I PDN.

Entretanto, com o final da Guerra Fria, novas ameaças não-convencionais começaram a surgir e se tornar alvo de preocupação da sociedade civil, interferindo nos direitos à vida e à propriedade. Essas novas ameaças estariam ligadas ao meio ambiente, migração internacional, crime organizado e terrorismo (MATHIAS, 2007). Desse modo, tornaram-se complexos os planejamentos de defesa e a alocação de meios contra as novas ameaças. Assim, a Política de Defesa buscava estabelecer a ação do Estado através das Forças Armadas e formular estratégias para garantir os direitos essenciais.

Nesse contexto, a participação de atores de securitização com competência nas relações exteriores seria fundamental para que a Política de Defesa tivesse abrangência e coerência como um documento institucional normativo. Apesar de isso não ocorrer com a I PDN, ela representou um avanço na restauração da identidade militar após o esvaziamento do seu poder político após a ditadura militar (FUCCILLE, 2006).

A criação do Ministério da Defesa fez com que as Forças Armadas trabalhassem em conjunto e promoveu a interlocução e coordenação com os membros da burocracia civil, reduziu o insulamento dos militares e condicionou o controle civil sobre as Forças Armadas. (ALISNA JR 2003) Além disso, melhorou a imagem do Brasil perante a comunidade internacional que não via com bons olhos a defesa ser comandada por militares e permitiu o nivelamento no diálogo internacional sobre defesa. (WINAND, SAINT-PIERRE 2010)

Alsina Jr. (2003) conclui em seu trabalho que no período de FHC a criação do Ministério da Defesa e a I Política de Defesa Nacional não foram capazes de intensificar a articulação entre a política externa e a política de defesa. Ele observa uma ausência de nitidez e imperfeições conceituais na PDN, não houve um elemento integrador das visões do Itamaraty, da Marinha, do Exército e Aeronáutica. Ele argumenta que deveria existir um consenso político abrangente capaz de produzir diretrizes precisas a longo prazo formais ou informais sobre o papel a ser desempenhado pelo Brasil no mundo. (ALSINA JR. 2003 :81)

Capítulo 3: A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DO GOVERNO LULA (2003-2010)

Ao final dos anos 90, o Brasil sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) começou a alterar a sua política externa. Essa alteração se deu pela mudança do eixo vertical norte para a América do Sul e pela reintegração com países emergentes tais como Índia, Rússia e China. Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, essas mudanças foram aprofundadas e novas iniciativas também foram lançadas (PECEQUILO, 2008)

No início do século XXI o mundo assistiu o surgimento de um novo ordenamento internacional marcado pelos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Esses atentados contribuíram para o surgimento de um novo inimigo externo: o terrorismo. Desse modo, o terrorismo é apresentado como uma ameaça que se expressa de várias formas, o que gerou uma sensação de insegurança na sociedade. Aliado ao terrorismo, o século XXI também trouxe novas formas de interação entre os Estados, o desenvolvimento tecnológico, a rápida divulgação das informações, os cyber conflitos, nacionalismos, xenofobia, questão ambiental, fronteiras e crises econômicas. Todos esses fatores contribuíram para um novo ordenamento mundial. (VIDIGAL, 2004)

Logo no início de 2003, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, em razão do discurso de sua posse, ressaltou que a política externa brasileira deste governo estaria voltada para o desenvolvimento e para paz, o que buscaria reduzir a lacuna existente entre os países ricos e os pobres. Além de ter como objetivo promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional.

Cristina Soreanu Pecequilo (2008) analisa a política externa desse período tendo em conta a combinação dos eixos de cooperação horizontal e vertical. O eixo horizontal representa as parcerias feitas com os países chamados emergentes, aqueles possuem características semelhantes as do Brasil, ou seja, estão em posição periférica no sistema internacional e em vias de desenvolvimento. Neste grupo encontram-se Índia, Rússia, China e África do Sul, os quais formam o BRIC e o IBAS, blocos que serão estudados mais

á frente, e também estão os países em menor grau de desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio. Esse eixo representa a chamada “relação Sul-Sul”. O eixo vertical caracteriza as relações tradicionais com os chamados países do Primeiro Mundo ou Países desenvolvidos sendo aqui representados pelos Estados Unidos da América, Japão e as nações que constituem a União Europeia. Ainda de acordo com Pecequilo (2008) essas relações se estendem a temas económicos, políticos e estratégicos, sustentados pela compreensão das assimetrias de poder, potenciais e obstáculos. Dentro deste eixo, Os EUA continuam sendo o principal e mais importante parceiro.

A combinação dos eixos acima explicados foi expressa no discurso de posse de Luiz Inácio Lula da Silva, no dia 1 de janeiro de 2003 o qual afirmou o seguinte:

“Procuraremos ter com os Estados Unidos da América uma parceria madura com base no interesse recíproco e no respeito mútuo. Trataremos de fortalecer o entendimento e a cooperação com a União Europeia e os seus Estados-Membros, bem como outros desenvolvidos, a exemplo do Japão. Aprofundaremos as relações com grandes nações em desenvolvimento: a China, a Índia, a Rússia, a África do Sul, entre outros. Reafirmamos os laços profundos que nos unem ao continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva as suas enormes potencialidades.”

Nesse sentido, Paulo Fagundes Visentini (2011) explica que o governo brasileiro superou a passividade do seu antecessor, ao buscar alianças fora do hemisfério como meio de aumentar sua influência no meio internacional e ao utilizar uma postura ativa e pragmática. Segundo ele, a grande prioridade da agenda constituiu na reconstrução do Mercosul e na integração da América do Sul a fim de criar um espaço de liderança brasileira compartilhada. Outro tema central foi a solidariedade com a África que associou princípios éticos e interesse nacional. E como dito anteriormente, aprofundamento das relações com os países emergentes (China, Rússia, Índia e África do Sul) e ao mesmo tempo uma relação estratégica com a União Europeia e a valorização das organizações internacionais como a ONU, invocando, assim, o princípio de democratização das relações internacionais.

Visentini (2011) enumera três dimensões estratégicas da política externa do governo Lula. Essas dimensões são: 1) uma diplomacia econômica de natureza realista; 2) uma diplomacia política de resistência e 3) um programa social de natureza construtivista. A diplomacia econômica se relaciona à necessidade de manutenção dos canais de negociação com o Primeiro Mundo para obtenção de recursos (investimentos e tecnologia), negociação da dívida externa e sinalização de que o governo pretende cumprir seus compromissos internacionais sem quebrar o modelo macroeconômico vigente. Além disso, existe a postura de negociação junto as organizações econômicas e financeiras multilaterais e ajustes internos. A segunda dimensão, a diplomacia política reflete uma reafirmação dos interesses nacionais e a busca por um protagonismo internacional com o objetivo de desenvolver uma diplomacia ativa e afirmativa. Portanto, no governo Lula, o Itamaraty -Ministério das Relações Exteriores- voltou a posição estratégica na formulação da política exterior do Brasil e ocorreu uma promoção de um redimensionamento como: a ampliação do número de diplomatas, abertura de embaixadas na África e na Ásia e maior abertura da diplomacia brasileira à sociedade civil e acadêmica. Por sua vez, a terceira dimensão está ligada ao projeto interno do governo Lula que obteve um impacto significativo no meio internacional, pois como Visentini (2011) afirma, as propostas sociais deste governo se alinham a agenda que busca corrigir as consequências da globalização focada apenas no comércio e investimentos livres. Um exemplo é a campanha do combate à fome. Além disso, buscou como meta de desenvolvimento os Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas. Pecequillo (2008) argumenta que a percepção de fraqueza que o Brasil possuía equivocadamente, foi substituída por uma reavaliação do papel do país como uma potência média e emergente que necessita de uma diplomacia adequada a suas capacidades e necessidades. Além disso, ocorreu uma reafirmação dos interesses políticos e econômicos combinada com uma agenda social pós-globalização. O ordenamento do sistema internacional começou a transitar da unipolaridade à multipolaridade com diversificação dos polos de poder entre países desenvolvidos e emergentes.

Ao comparar a política externa de Lula com a de seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o diplomata brasileiro Paulo Roberto de Almeida (2004) encontra

algumas distinções. A primeira tem a ver com o conteúdo, ou seja, a diplomacia da era Lula se manifestou de maneira mais objetiva e mais clara acerca da defesa da soberania e dos interesses nacionais, além da busca de ligações privilegiadas no Hemisfério Sul. A segunda refere-se à agenda diplomática, em que se adotou uma postura crítica em relação a globalização e a abertura comercial. Ocorreu um esforço em reafirmar as posições tradicionais do Brasil nas negociações comerciais como buscar acesso aos mercados dos países desenvolvidos e manter os mecanismos que favorecem os países em desenvolvimento e a crítica a chamada “fragilidade financeira externa”.

A terceira distinção foi encontrada no plano político, onde se encontrava o projeto de fortalecer a capacidade de “intervenção” do Brasil no mundo, o desejo de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU assim como sua reforma, oposição ao unilateralismo e defesa do multilateralismo e equilíbrio nas relações internacionais. A quarta diferença encontra-se no plano econômico, em que esse governo buscou maior cooperação e integração com países semelhantes, países em desenvolvimento e os vizinhos sul-americanos.

Pode-se dizer, em resumo, que o Brasil aprofundou o relacionamento com as mais diversas áreas do mundo. Uma delas foi o continente africano em razão das raízes históricas e para promoção da cooperação Sul-Sul. Outro foco foram os países lusófonos, desenvolvendo papel central na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Buscou também fortalecer os laços com grandes democracias do Sul, resultando na criação do G-3 ou Ibas (Índia, Brasil e África do Sul como um foro de coordenação e cooperação, que reúne esses três países com visões convergentes sobre a ordem internacional. Além da formação do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), também ocorreu um novo impulso as relações entre o Brasil e o Oriente Médio (AMORIM, 2006). Além dos principais parceiros do Hemisfério Norte. Portanto, serão descritos a seguir, as principais ações nessas regiões que foram consideradas estratégicas para a política externa brasileira.

2.1 A AMÉRICA DO SUL

A América do Sul registou-se como uma das áreas de interesse da Política Externa da era Lula. A maior prioridade da agenda diplomática brasileira para a América do Sul foi a reconstrução do Mercosul e a integração sul-americana a fim de criar um espaço para uma liderança brasileira compartilhada. Desse modo, ofereceu-se os vizinhos uma parceria que era essencial para retomar o crescimento da economia para consolidar uma integração e possibilitar uma ação estratégica global que possa retroceder a marginalização da região. Além disso, essa priorização permitiu o reforçar a política dos países sul-americanos de desenvolvimento de infraestrutura física como meio de relançar o processo de integração. (VISENTINI,2011)

Diante dessa nova realidade, Visentini (2011) observa que a América do Sul retornou ao protagonismo diplomático e ao processo de integração com a confirmação paralela de agendas internas de desenvolvimento económico e social. Essa atuação diplomática não se estendeu apenas no contexto regional, mas também no plano global, um dos motivos foi que novos governos assumiram o poder com posições internacionais comum ás da diplomacia brasileira, outros alteraram levemente suas agendas e as convergiram com o Itamaraty. Um exemplo disso, foi a proposta da Colômbia para mediar a devolução de reféns em poder das FARC.

A ideia de priorizar e aprofundar as relações com seus vizinhos fez com o Brasil realizasse várias iniciativas e projetos voltados para a região sul-americana. A agenda da diplomacia brasileira para a América do Sul veio com um projeto desenvolvimentista, multilateral, cooperativo e não confrontativo e de consolidação do papel do Brasil de *Global Player* e de líder regional, o que sempre esteve presente nas ações exteriores do país. (SANTOS,2014) Dentre essas iniciativas estão: a) A valorização das relações políticas, sociais e comerciais com os países do Mercosul; b) A criação da Unasul e c) A IIRSA-Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana.

De acordo com Visentini (2011), essas três iniciativas refletem níveis de integração na América do Sul. O Mercosul seria o nível comercial e de investimentos, que tem avançado para algumas outras áreas como educacional, política e científico-tecnológica. Assim, estabeleceram-se Cadeias Produtivas Regionais e um Programa de Substituição

Competitiva de Importações com objetivo de estimular as exportações dos demais membros do Mercosul para o Brasil de forma a equilibrar o comércio. Também, percebe-se que todos os países da CAN (Comunidade Andina de Nações) e o Chile são membros associados do Mercosul.

A IIRSA (Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana) representa o nível da integração funcional, em que suas atividades são voltadas à construção de infraestrutura de transportes, comunicações e energia. Com o desenvolvimento de vários projetos, ela é do interesse dos países sul-americanos e de países fora da região como China, União Europeia, Japão e Estados Unidos. No terceiro nível está a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) que foi criada em 2004 e aprofundada e transformada na União das Nações da América do Sul (UNASUL) em abril de 2007. Esta desempenha um papel de fórum para desenvolver a consciência política da integração e também um campo onde acontece um diálogo de alto nível entre os membros para se resolver diferenças e divergências. Assim, a diplomacia brasileira teve êxito em tratar das situações criadas pela nacionalização do gás na Bolívia, as crises da Venezuela e o confronto entre Colômbia e Equador em 2008. (VISENTINI,2011)

O MERCOSUL foi criado em 1991, com o Tratado de Assunção, que teve como fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, mais tarde contou com a adesão da Venezuela (atualmente suspensa) e Bolívia que está em processo de adesão. Além dos países membros, são Estados Associados do Mercosul o Chile, o Peru, a Colômbia e o Equador, além de Guiana e Suriname. Desse modo, todos os países da América do Sul estão vinculados ao MERCOSUL. De acordo com a definição da própria organização, ela é:

“O MERCOSUL é um processo aberto e dinâmico. Desde sua criação teve como objetivo principal propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional. Como resultado, concluiu múltiplos acordos com países ou grupos de países, outorgando-lhes, em alguns casos, status de Estados Associados —é a situação dos países sul-

americanos—. Eles participam de atividades e reuniões do bloco e contam com preferências comerciais com os Estados Partes. O MERCOSUL também tem assinado acordos de tipo comercial, político ou de cooperação com um diverso número de nações e organismos nos cinco continentes.”³

Se considerado o conjunto, o MERCOSUL seria a quinta maior economia do mundo, com um PIB de US\$ 2,79 trilhões. Ele é o principal alvo de investimentos estrangeiros diretos (IED) na região. O bloco recebeu 47,4% de todo o fluxo de IED direcionado à América do Sul, América Central, México e Caribe em 2016 segundo a UNCTAD. Portanto é um espaço privilegiado para investimentos, por meio de compra, controle acionário e associação de empresas dos Estados Partes. A ampliação da agenda econômica da integração contribuiu para incremento significativo dos investimentos diretos destinados pelos Estados Partes aos demais sócios do bloco.⁴

Em seu primeiro discurso na Cúpula do Mercosul em 18/06/2003⁵, Luiz Inácio Lula da Silva, reiterou o objetivo de transformar o Mercosul em uma União Aduaneira., por meio do aperfeiçoamento da Tarifa Externa Comum. Ele destacou, também, o desejo de um diálogo mais fluído e próximo em todas as esferas dos governos do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. No ponto de vista económico, afirmou que a recuperação da credibilidade externa e interna da economia brasileira e estabilização da Argentina poderiam dar a as condições para a retomada de crescimento na região sul-americana. Além disso, propôs encontrar uma solução para reverter a recessão enfrentada por Paraguai e Uruguai e também construir uma agenda coesa de negociações comerciais com países terceiros e blocos económicos. Dentro desse pensamento, Lula ressaltou em várias ocasiões a importância estratégica do Mercosul para seu governo, pois o bloco

³ Informação na página da internet do Mercosul

⁴Ibidem

poderia fundamentar uma base material para a união política da América do Sul. Portanto, a região deveria estar imune de influências externas, especificamente dos Estados Unidos da América e das limitações impostas no contexto da ALCA. O Mercosul atuaria como uma espécie de defesa contra as influências dos EUA, o que não foi bem aceito pelos demais países da região que mantêm relações privilegiadas com tal país. (ALMEIDA,2004)

2.1.2. A UNASUL

O Tratado Constitutivo da União das Nações Sul Americanas foi aprovado em 23 de maio de 2008. Anteriormente, em 2004, na Reunião de Presidentes da América do Sul foi a criada a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), a qual daria o passo de confirmação á UNASUL. O objetivo desta organização é construir um espaço de integração dos povos da América do Sul nas áreas económica, política e social. Os países membros da UNASUL são: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela, além dos membros observadores Panamá e México.

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil- Itamaraty, a criação da UNASUL é parte de um processo recente de superação da desconfiança que existia entre os países da América do Sul desde o século XIX nos movimentos de independência. Antes disso, os países da América do Sul atuavam de maneira mais isolada com o restante do mundo, principalmente com os países mais desenvolvidos.

É possível afirmar que o projeto da UNASUL é parte da aspiração brasileira á liderança da América do Sul. Assim, a UNASUL surge como um espaço de uma maior projeção geopolítica para o Brasil, sendo um campo político e económico que pode reunir elementos para uma ampla integração da região que ultrapasse a dimensão comercial. (MENEZES,2009)

Assim como argumenta Lima (2015) a criação da UNASUL foi objeto de crítica de alguns analistas, em que afirmam que o Brasil possuiu um imenso interesse em expandir os organismos regionais, mas um baixo desempenho em institucionalizá-los. A crítica consiste no fato de que pelo objetivo do Brasil em ser um ator global, seja pela

resistência das elites nacionais à integração, seja pela resistência dos demais países sul-americanos à liderança brasileira.

O que Gouveia (2014) afirma é que a criação da UNASUL convergem interesses dos seus membros e possibilita ao Brasil a ampliação de mercados para as suas manufaturas e acesso as fontes de energia como o gás, por exemplo. Sobre a integração regional em si, o autor destaca que havia duas lideranças com visões diferentes. A primeira estava relacionada a Hugo Chavez com um olhar estratégico e militar e a segunda mais voltada ao desenvolvimento econômico e comercial através de uma diplomacia cautelosa, onde se encontrava o Brasil.

2.1.3 INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO PARA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)

Essa iniciativa propõe uma integração regional não apenas no campo financeiro e comercial, mas sim uma integração territorial por meio das infraestruturas. Esses investimentos são em sua maioria estatais, o que pode ser considerado sua fraqueza. O Brasil foi o maior idealizador da IIRSA com a maioria dos financiamentos através principalmente do BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e grande parte das empresas envolvidas nas obras são de origem brasileira. (JACOMO & OLIVEIRA 2011)

Como destacam Julio Jacomo e Ana Carolina de Oliveira (2011) os principais objetivos descritos no Plano de Ação da IIRSA são: são a redução de custos de transporte, dinamização do comércio intra e extra-regional aumentando a competitividade dos países da região, aumento da participação da iniciativa privada protegendo legalmente os seus investimentos, modernização e promoção da infraestrutura e redefinição do papel do Estado. Para atingir esses objetivos, fixaram-se alguns princípios orientadores do projeto, tais como, Regionalismo Aberto, Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-Institucional, Aumento do valor agregado da produção, Tecnologia da Informação, Convergência Normativa e Coordenação público-privada.

2.2 MULTILATERALISMO

IBAS

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul chamado IBAS ou G-3 foi criado em junho de 2003 pela Declaração de Brasília e reúne as três grandes democracias multiétnicas em desenvolvimento. Esse fórum atua em três perspectivas: coordenação política, cooperação setorial e cooperação com países terceiros através do Fundo IBAS. (ITAMARATY,2018) Das cinco reuniões de Cúpula que já foram realizadas, quatro delas foram durante o governo Lula.

Visentini (2011) afirma que a constituição do IBAS foi o primeiro passo para impulsionar a Cooperação Sul-Sul. Os chanceleres dos três países declararam que esse fórum procuraria promover a cooperação trilateral, a liberalização comercial recíproca e a confluência e fortalecimento das posições nos foros multilaterais. Além disso, pretendia-se envolvimento nas negociações do Mercosul, da União Aduaneira da África Austral, da Área de Cooperação Regional da Ásia Meridional (SAARC), e também aproximação da Rússia e da China.

Nas palavras de Visentini (2011:63): “A criação do G-3 constituiu uma iniciativa importante, no momento em que os países do Sul necessitam se mobilizar em defesa dos seus interesses e para alterar pontos importantes da atual agenda multilateral.” Nesse sentido, esses três países se achavam como atores essenciais dentro dos debates sobre a necessidade revisão das estruturas de governança global, como por exemplo, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e na discussão sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Eles também convergem em projetos de combate à pobreza e desenvolvimento em países mais pobres, através do já citado, Fundo IBAS. (ITAMARATY,2018)

BRICS

Ao seguir o pensamento de Pecequillo (2008) sobre os eixos combinados de cooperação, no que diz respeito ao eixo horizontal, encontra-se uma das principais parcerias da diplomacia brasileira, os BRICS. Formado por Brasil, Rússia, Índia e China, ele representa a o pensamento multilateralista e diversificado da política externa brasileira do governo Lula, onde estas nações emergentes com algumas semelhanças históricas e económicas conseguem aumentar o poder de barganha no meio internacional.

O termo BRIC foi mencionado a primeira vez em 2001 pelo economista chefe Jim O'Neill do Goldman Sachs. Em seu artigo intitulado "Building Better Global Economic BRICs" ele destacou estes países como importantes para investimentos internacionais e os analisou nos meios económico-financeiros, acadêmicos, empresariais e de comunicação. Cinco anos depois, em 2006, os BRICS se organizaram como um bloco e primeira reunião para coordenar as ações conjuntas aconteceu em 2009. (RIBEIRO & MORAES, 2015)

Em 2008, organizada pelo Brasil, ocorreu a primeira reunião formal de Chanceleres na Rússia, o que deu aos BRICS um caráter de entidade político-diplomática. Durante o governo Lula aconteceram duas cúpulas dessa entidade, a I Cúpula, em 2009, estabeleceu a cooperação a nível de chefe de Estado e de Governo. Ela foi realizada no contexto da crise financeira desencadeada em 2008, portanto seus debates foram focados em temas económicos e financeiros com a tônica na reforma das instituições financeiras internacionais e as ações do G-20 na recuperação da economia mundial, além de tratar assuntos políticos da agenda internacional como a reforma da ONU, desenvolvimento sustentável, cooperação na área energética e educação, terrorismo e defesa do multilateralismo. (ITAMARATY,2018)

No último ano do segundo mandato de Lula, em 2010, foi realizada no Brasil a II Cúpula, que de acordo com o Ministério das Relações Exteriores do Brasil- Itamaraty, nesse encontro foi aprofundada a harmonia política entre os quatro países através de um aumento significativo de iniciativas de cooperação entre eles mesmos. Portanto, ocorreram entre outras: reunião dos Chefes dos Institutos Estatísticos, encontro de Ministros da Agricultura, encontros de Presidentes dos Bancos de Desenvolvimento,

Seminários de Think Tanks, encontros de Cooperativas, Fórum Empresarial e Reunião de Altos Funcionários Responsáveis por Temas de Segurança.

Ao analisar a Declaração da II Cúpula percebe-se de forma clara que foi significativo o avanço da coordenação entre os membros. Enquanto na primeira foram enumeradas 16 conclusões conjuntas, a segunda contou com 33 pontos definidos de acordos e pretensões conjuntas. Nesta última, pontuou-se a necessidade de reforma das instituições financeiras como o FMI e Banco Mundial, apoio á entrada da Rússia na OMC, a necessidade do cumprimento dos Objetivos do Milênio das Nações Unidas, desenvolvimento das nações mais pobres, combate à pobreza, pesquisa e desenvolvimento na área energética, condenação aos ataques terroristas sofridos pela Índia e Rússia, apoio à Aliança das Civilizações, Plano de Ação para a Recuperação do Haiti, além de vários acordos setoriais entre os países membros. (ITAMARATY, 2018)

Portanto, essa entidade representou para o Brasil nos últimos anos do governo analisado um importante meio de expressão da diplomacia brasileira e suas aspirações. Com a coordenação de políticas e convergências de posições, esses países aumentaram a suas capacidades de expressão no meio internacional.

2.3 A ÁFRICA

Durante o governo Lula, continente africano também representou uma importante parceria dentro do contexto da cooperação Sul-Sul. O seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, se limitou a anunciar políticas de cooperação não seguidas de ações, ao contrário de Lula que anunciou uma política ativa de solidariedade com a África e procurou passar a concretizar as ações. (ALMEIDA,2004)

Com o total de onze viagens, vinte e nove países e a abertura de dezassete novas Embaixadas do Brasil no continente africano, o país se tornou um importante ator na região ao lado da China e da Índia. Estabeleceu-se uma associação institucionalizada entre o Mercosul e a SACU-União Aduaneira da África Austral e também Reuniões de Cúpula África-América do Sul- ASA (VISENTINI,2011)

Nas palavras Celso Amorim, o então Ministro da Relações Exteriores do Brasil para a Folha de S. Paulo (2003):

“O Itamaraty, em coordenação com diferentes áreas do governo, conta com o setor privado e a sociedade civil para transformar os laços de amizade que nos unem aos povos da África em progresso econômico e social, em benefício mútuo. Os caminhos para a África se reabrem e apontam um reencontro solidário de brasileiros e africanos, em sintonia com a motivação e as aspirações de amplos setores de nossa sociedade.”

Desse modo, a política externa brasileira para a África caracterizou pela implementação e renovação de projetos bilaterais e a criação de acordos de cooperação multilateral, nos quais possibilitaram a abertura e ampliação de novos acordos e mercados conforme a política desenvolvida pelo Brasil para o continente africano. Portanto os argumentos que sustentam essas ações são os de que o arrefecimento dessas relações Brasil- África nas décadas anteriores se deve ao fato de ter havido uma leitura errônea da política externa brasileira e suas prioridades e tradições. (OLIVEIRA 2007)

No contexto econômico mundial, o início do século XXI foi marcado por um conjunto de mudanças institucionais que possibilitou a abertura financeira de várias nações africanas. Ocorreu, então, inserção de agentes domésticos no mercado financeiro internacional de Investimento Externo Direto. Além disso, projetos como a União Africana- UA, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral- SADC, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental – ECOWAS e Nova Aliança para o Desenvolvimento da África- NEPAD são exemplos do esforço dos países africanos em aplicar reformas macroeconômicas e políticas que favoreçam a cooperação para o desenvolvimento. (OLIVEIRA 2007)

No que diz respeito a diplomacia brasileira, Cláudio Oliveira (2007) afirma que a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul- ZPCAS eram potenciais campos de encontros entre muitos processos de integração econômica na região do Atlântico Sul que facilitam o intercâmbio entre o Mercosul, SADC e ECOWAS. Aliado a isso, a diplomacia presidencial favoreceu a inserção da área empresarial brasileira na África.

2.5 MÉDIO ORIENTE

Pode-se dizer que a política externa brasileira se manteve alheia aos assuntos do Médio Oriente e Norte da África até as últimas décadas do século XX. No início do governo Lula em 2003, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim e posteriormente o próprio presidente iniciaram um ciclo de visita aos países árabes, motivados por um interesse desse governo em abrir mercados e investimentos. (AMORIM 2015)

Este ciclo de visitas daria início a criação da ASPA- Cúpula América do Sul- Países Árabes, que funcionaria como um foro multilateral para a promoção da cooperação sul-sul. A I Cúpula foi realizada em Brasília em 2015 e formalizou a ASPA composta por 34 países: doze sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e vinte e dois árabes (Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Comores, Djibouti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Síria, Somália, Sudão e Tunísia). Nessa cúpula também foram reconhecidas como membro a LEA e a UNASUL.⁶

A II Cúpula realizada no Catar em 2009, resultou na implementação de ações de cooperação sul-sul e são de competência dos diferentes comitês que foram criados como: Ciência e Tecnologia (com os subcomitês de Cooperação Agrícola e Energia); Assuntos Ambientais (com o subcomitê de Combate à Desertificação); Cultura e Educação; Economia; e Assuntos Sociais.⁷ Além disso, alguns desses países árabes apoiaram o pleito do Brasil ao Conselho de Segurança da ONU.

2.6 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

⁶ Informações na página da internet da UNASUL

⁷ ibidem

No campo do eixo vertical (Norte-Sul), os Estados Unidos da América aparecem como o principal e mais importante parceiro individual do Brasil. Mesmo durante o governo Lula em que se valorizou as parcerias multilaterais e do Sul, os EUA continuaram sendo primordial no campo da política externa brasileira, porém distancia-se de algum alinhamento automático ou coordenações com posições ditas hegemônicas do país. Um exemplo disso é o acordo dos biocombustíveis de um lado, e de outro, a condenação da invasão do Iraque em 2003 e as divergências nas negociações na OMC. (BARRETO 2010)

Porém, para Almeida (2004) a relação Brasil-EUA, nesse governo, era importante mas não essencial para atingir os objetivos diplomáticos brasileiros com nítidos desacordos políticos e econômicos. A pretensão de uma política de afirmação de defesa dos interesses nacionais foi por vezes, segundo o autor, inusitada, como no caso do fichamento de visitantes americanos ao Brasil, baseado em uma estrita reciprocidade.

Pecequillo (2008) delimita alguns fatores que afetaram essa relação bilateral. O primeiro fator está ligado ao desenvolvimento do Brasil e de sua agenda de política externa que não ficara limitada apenas ao continente americano e nem aos EUA. Um segundo fator está relacionado aos constrangimentos internos dos Estados Unidos que dificultam a ampliação do relacionamento, como por exemplo, na Era Bush as opções neoconservadoras e a onda protecionista comercial presente na sociedade e no poder Legislativo norte-americano. Além disso, essa onda veio acompanhada de um sentimento isolacionista que por consequência dificultou as negociações da ALCA e da OMC.

Na cronologia das relações bilaterais nesse período destacam-se as vistas presidenciais:

2005 – Visita do presidente George W. Bush ao Brasil

2006 – Visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva aos Estados Unidos

2.7 UNIÃO EUROPEIA

No governo Lula, a Europa continuou a ser reconhecida como um importante parceiro e também possuiu um papel político contra o unilateralismo dos EUA através de alianças estratégicas. (ALMEIDA 2004) Nesse sentido, em 2007, foi assinada a Parceria Estratégica entre Brasil-União Europeia, a qual elevou essa relação a um novo nível e amplificou as oportunidades de diálogos e parcerias entre as regiões, Mercosul e CELAC com a EU⁸. (TAMARATY 2018)

A Primeira Reunião de Cúpula, realizada em julho de 2007 em Lisboa, lançou oficialmente a Parceria Estratégica e se estabeleceu um sistema de Cúpulas anuais conduzidas pelos presidentes do Brasil, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia. Essa parceria foi construída com os temas: paz, multilateralismo, alterações climáticas, energias renováveis, luta contra a pobreza, integração regional, cooperação em ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento sustentável e estabilidade na América Latina. (SILVA 2011)

Nesse contexto foi lançado o I Plano de Ação Conjunta Brasil-União Europeia que possuía a duração de três anos (2008-2011). Ao ler o documento, destaca-se uma confirmação dos objetivos da Parceria Estratégica, enumerando pontos como⁹:

- promoção da paz e da segurança abrangente por meio de um sistema multilateral eficaz;
- promoção da parceria econômica, social e ambiental para o desenvolvimento sustentável;
- promoção da cooperação regional;
- promoção da ciência, da tecnologia e da inovação;
- promoção do intercâmbio entre os povos.

⁸ Informações do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

⁹Ibidem

Capítulo 3. A POLÍTICA DE DEFESA DO GOVERNO LULA

A Política de Defesa do governo de Lula foi caracterizada pela busca por maior autonomia, o que estava incluso superar a defasagem das capacidades defensivas do país. Portanto era necessário investir nas Forças Armadas para que elas correspondessem ao tamanho e a importância do país através de uma capacidade dissuasória. (FUCCILE 2005) Nesse sentido, foram criados dois documentos que trariam as diretrizes para essas ações: a Segunda Política de Defesa Nacional (IIPDN) e a Estratégia de Defesa Nacional (END).

3.1. A Segunda Política de Defesa Nacional (II PDN)

A Segunda Política de Defesa Nacional ou Nova Política de Defesa Nacional entrou em vigor em julho de 2005, com bases na I PDN. A II PDN deveria explicar as diretrizes para o planejamento estratégico, remodelando ao seu contexto. Destacou a assimetria de poder, o perigo das novas ameaças à segurança, passando o foco para questões regionais de baixa probabilidade de conflito.

O novo conceito estratégico idealizado pela II PDN mostrava-se como prioritário para a defesa do Brasil a região do Atlântico Sul e da região Amazônica. Além disso, estimulava a cooperação com os países da América do Sul, da África e os países de língua portuguesa, e também condenava o terrorismo. Essa política reconhecia a importância de um país possuir uma capacidade de defesa de acordo com as suas pretensões políticas e sua inserção no meio internacional (SILVA, 2008).

Pode-se dizer que a introdução de um conceito de “entorno estratégico” nessa política auxilia a análise das questões de segurança e defesa, reconhecendo a proteção extraterritorial como interesse da defesa. Sendo assim, além do interesse na região Amazônica e no Atlântico Sul, há também todo o complexo de segurança sul-americano, reconhecendo a necessidade de cooperação com os demais países do bloco regional e, conseqüentemente, buscando uma estrutura de defesa que atenda essa amplitude (SILVA, 2008).

A II PDN tinha o propósito de revisar a I PDN, estabelecendo uma correspondência mais satisfatória entre a Política de Defesa e as transformações do ambiente estratégico, pois o Brasil não possuía uma estratégia de defesa no nível das unidades, que seria o nacional. E, concordava com a Política Externa Brasileira que defende a ideia de que o Brasil possuía uma projeção internacional singular, em que defende uma concepção cooperativa da segurança internacional. (AMORIM, 2006)

A elaboração da II PDN contou com uma participação mais intensa de diversos setores da securitização e não somente do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, mas também contou com atores funcionais, como vários acadêmicos, jornalistas e intelectuais que participaram de debates que levaram à formulação do texto sob a responsabilidade do MD de elaborar o documento. Assim, a II PDN diferenciou-se da I PDN, que foi elaborada em alguns dias de maneira menos abrangente pelo Poder Executivo, daí suas limitações (PEREIRA, 2006).

Apesar do objetivo e esforços em aperfeiçoar a PDN anterior, a nova política não foi precisa e nem aprofundada o bastante para cumprir o seu papel institucional. Mesmo sendo um documento que define a ação das Forças Armadas em meio ao relacionamento internacional, a II PDN não teve a repercussão esperada nem na esfera militar brasileira e nem fora do país.

Analisando a II PDN, podem-se encontrar algumas melhorias conceituais, como a formalização da distinção entre segurança e defesa, conceitos que são especificados no seu texto. É importante ressaltar que na I PDN essa questão sequer é mencionada. A partir desses apontamentos evidencia-se que o foco da PDN será a defesa nacional, relacionando com as relações internacionais e deixando um pouco de lado a segurança voltada para assuntos internos (SILVA, 2008).

Ao considerar as limitações impostas para a participação da sociedade na elaboração da I PDN, a II PDN apresentou um avanço no padrão do tratamento referente às questões da defesa. Porém, apesar dessa ampliação participativa na sua elaboração, o Poder Legislativo ficou ausente de responsabilidade nessa elaboração, afastando a discussão da sociedade brasileira em geral. Portanto, ela ainda apresentou limitações como a sua antecessora (COSTA; CALVET, 2007).

A Nova Política de Defesa Nacional buscou clarear a definição dos pontos estratégicos ao estabelecer prioridades de acordo com a grandeza o território brasileiro, extensão do limite do mar e zona econômica. Desse modo, ampliou o foco da I PDN. Porém, ela não demonstrou precisão em estabelecer diretrizes para o preparo do poder militar para atuar nestes espaços de interesse, transferindo para outros níveis administrativos mais baixos.

Essa política apesar dos avanços manteve cautelosa sua posição e às vezes até omissa e traçou limites grandes limites para o planejamento dos escalões mais inferiores, e manteve reduzidas as alterações em relação á I PDN. Assim frustrou aqueles que buscavam diretrizes mais sólidas para a estruturação da defesa brasileira (PEREIRA, 2006)

3.2 - A Estratégia Nacional de Defesa

A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi um documento aprovado por decreto presidencial no ano de 2008. Criada a partir de um Comitê Ministerial presidido pelo Ministro da Defesa, foi coordenado pelo Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos e integrado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, assistidos pelos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica.

Esse documento foca as ações estratégicas de médio e longo prazo que tinha como objetivo modernizar a estrutura nacional de defesa, atuando em três eixos estruturais: a reorganização das Forças Armadas, redefinindo o papel do Ministério da Defesa e enumerando diretrizes para cada uma das três Forças, que abordam os setores cibernético, espacial e nuclear; a reestruturação da indústria de material de defesa com o domínio de tecnologia; e por fim a relação das Forças Armadas com a sociedade e o futuro do Serviço Militar Obrigatório.

Conforme descrito no chamado Livro Branco da Defesa, estratégia nacional de defesa não pode ser separada de estratégia nacional de desenvolvimento, cada uma reforça as razões da outra, em que a nacionalidade é despertada por ambas. E uma vez defendido, o país poderá ter opinião própria no cenário internacional e será capaz de construir seu próprio modelo de desenvolvimento. Porém, é reconhecida a dificuldade

que um país como Brasil que pouco se envolveu em guerras, se convencer da necessidade de se defender para desenvolver, exigindo uma transformação de consciência, em especial as Forças Armadas, para manter o impulso de se preparar para o combate em meio à paz. Assim, um projeto forte de defesa favorece um projeto forte de desenvolvimento.

Desse modo, a END é a ligação entre o conceito e a política de independência nacional de um lado, e as Forças Armadas de outro para resguardar essa independência. Com base nos eixos fundamentais citados anteriormente, o documento elabora, no total, vinte e três diretrizes, nas quais serão baseadas as políticas de defesa do Brasil nos próximos anos. (BRASIL, 2008) Algumas dessas diretrizes estão ligadas á aspetos da política externa, são elas:

1. Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir o uso do espaço aéreo nacional;
2. Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo e águas jurisdicionais brasileiras;
3. Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear;
4. Aumentar a presença das unidades das Forças Armada nas fronteiras;
5. Priorizar a região amazônica;
6. Desenvolver, para fortalecer a mobilidade, a capacidade logística, principalmente na região amazônica;
7. Promover a reunião, nos militares brasileiros, dos requisitos exigidos pelo conceito de flexibilidade;
8. Rever a composição dos efetivos das três Forças, de modo a dimensioná-las para cumprir Estratégia Nacional de Defesa;
9. Estimular a integração da América do Sul;
10. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz;

11. Ampliar a capacidade de atender aos compromissos internacionais de busca e salvamento;
12. Desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade dissuasória e operacional das Forças Armadas;
13. Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa;

Com estas e as demais diretrizes, o Brasil visa mudar a situação de sucateamento das Forças Armadas. Aliado a um plano de desenvolvimento social e econômico pretende ter motivação para participar de forma mais ativa no meio internacional e criar as devidas condições para se firmar como ator decisivo nos assuntos internacionais. Assim, os objetivos do Brasil não devem ser explicados apenas sob a ótica bélica, mas sob a econômica e social, com bases para alcançar objetivos mais amplos a longo prazo (SANTOS FILHO; PEIXOTO & SILVA,2010).

Assim, destacam Oliveira e Silva (2010):

“A formulação sistemática da Estratégia Nacional de Defesa é complementada por uma parte que se segue, denominada “Medidas de Implementação” [...] Logo em seu início são destacados os principais pontos positivos do atual quadro da defesa nacional: confiabilidade das Forças Armadas pela sociedade civil, adaptabilidade do brasileiro a mudanças e excelência no ensino militar e atualização em relação a modernas táticas e estratégias militares. Dentre as vulnerabilidades da atual estrutura de defesa são elencados dezesseis itens, dentre os quais os mais importantes podem ser considerados: escassez de civis pensando a defesa nacional, elevado grau de dependência de produtos de defesa estrangeiros, insuficiência de cursos destinados a civis de atualização e ensino em matéria de defesa, limitados recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica, inexistência (até então) de planejamento estratégico, inexistência de regras claras quanto à prioridade que deve ser atribuída à indústria nacional na produção de produtos de defesa, bloqueios tecnológicos impostos por países mais avançados e sistemas nacionais de logística e mobilização deficientes.”

A Estratégia Nacional de Defesa define três setores estratégicos que são essenciais para a defesa nacional: o espacial, o cibernético e o nuclear. No setor espacial o objetivo é priorizar a fabricação de veículos lançadores de satélites geoestacionários e desenvolver tecnologias de comunicação e determinação de coordenação geográfica a partir de satélites. No setor nuclear pretende-se desenvolver tecnologia nuclear para completar o projeto de submarino de propulsão nuclear, mapear melhor aproveitar as jazidas de urânio, desenvolver o potencial de construir termelétricas e aumentar a capacidade de usar a energia nuclear em várias atividades. No setor cibernético pretende-se capacitações para o uso industrial, educativo e militar. (BRASIL, 2008)

O próprio documento de 2008, Estratégia Nacional de Defesa, afirma que se inspira em duas realidades que lhe garantem a viabilidade e indica o rumo. A primeira é a capacidade que existe na cultura brasileira de adaptação e improvisação, a disposição em criar soluções na falta de instrumentos necessários, o que efetiva o conceito de flexibilidade. A segunda é o sentido de compromisso nacional Brasil, em que a Nação Brasileira é um projeto do próprio povo o que garante identificação mútua entre sociedade e Forças Armadas.

A END (2008) enumera os principais aspectos positivos e aspectos negativos do quadro da defesa nacional. Os pontos positivos que a END destacam são: a) a identificação das Forças Armadas com a sociedade brasileira com altos índices de confiabilidade; b) adaptabilidade do brasileiro a novas e inesperadas situações, o que propicia a criação de uma cultura militar flexível; c) excelência do ensino nas Forças Armadas no que se refere à metodologia de ensino, táticas e estratégias militares.

Os pontos negativos identificados como vulnerabilidade são: a) pouco envolvimento da sociedade brasileira com assuntos de defesa e escassez de civis especialistas; b) insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários destinados à defesa; c) obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas, dependência de tecnologias estrangeiras; d) inadequada distribuição espacial das Forças Armadas no território brasileiro; e) falta de articulação com o Governo Federal e com a sociedade da Escola Superior de Guerra; f) insuficiência ou pouca atividade e divulgação dos cursos para a capacitação de civis na área da defesa e inexistência de carreira; g) poucos recursos aplicados em pesquisa científica e tecnológica para

emprego nas áreas de defesa; h) falta de programas de aquisição de produtos de defesa em longo prazo ; i) inexistência de regras claras que prioriza a indústria nacional de defesa; j) diferença no tratamento tributário entre o produto nacional e o estrangeiro, favorecendo a importação; k) deficiência nos programas de financiamentos para as empresas fornecedoras de material de defesa; l) bloqueios tecnológicos impostos por países desenvolvidos; m) inexistência de cláusulo de compensação comercial e contratos de importação de produtos de defesa e a não participação de empresas brasileiras em programas de compensação.

Ao analisar a Estratégia Nacional de Defesa, Oliveira (2009) ressalta que esse documento supera os constrangimentos com que os documentos anteriores abordaram a defesa nacional, assumindo um caráter direto e afirmativo. Ele fez com que a Segurança Nacional voltasse à tona após as dificuldades de tratar esse tema durante alguns anos após o regime militar e recuperação da afirmação primordial da defesa e segurança do Brasil. Outros analistas afirmam que a END contempla aspectos que não foram tratados de forma suficiente nos dois documentos de Política Nacional de Defesa, representando um avanço. Apesar de centrar na defesa, envolve outros aspectos como educação, infraestrutura, ciência e tecnologia, economia, e mobilização nacional. Também compreende avanços na organização das Forças Armadas, nas suas práticas operacionais e os meios que as tornam eficazes. Além de planejar a independência tecnológica (WINAND; SAINT-PIERRE, 2010).

Destaca-se uma distância que separa a Estratégia Nacional de Defesa e a Política de Defesa Nacional, que é a questão da Segurança Nacional. A PDN incorporou conceitos da Escola Superior de Guerra com o tempero da ONU e definiu a Segurança como a condição que permite o país preservar a soberania e a sua integridade territorial, realizar seus interesses nacionais sem pressões externas e ameaças, garantindo ao cidadão os direitos e deveres constitucionais. Já a Defesa Nacional se configura como conjunto de medidas e ações do Estado, expresso militarmente para defesa da soberania, território e interesses nacionais (OLIVEIRA, 2009)

Por sua vez, a END, sem se referir a esses conceitos ao expressar as suas medidas de implementação, utiliza o termo segurança nacional para incluir alguns temas. Inclui gerenciamento de crises, sistemas de inteligência, terrorismo e antiterrorismo, segurança de infraestrutura, segurança química e nuclear, segurança cibernética,

doenças tropicais, salvamento em operações internacionais, entre outros. Algumas atividades caracterizadas como de defesa do cidadão passam a ser consideradas de defesa nacional como ações de segurança pública (OLIVEIRA, 2009)

Capítulo XXX: Qual a articulação entre Política Externa e a Política de Defesa do Brasil?

XXX.1) ESTUDO DE CASO: O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO (CDS)

Como visto na seção que trata da Política Externa Brasileira do Governo Lula, a América do Sul foi uma das regiões que fizeram parte da agenda internacional desse governo. Nesse sentido, a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) refletiu esse esforço e dentro desta organização foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Neste capítulo será explicado o que é o CDS, seus objetivos, ações implementadas e o papel que as políticas externa e de defesa desempenharam nesse contexto, estando ou não convergidas.

No Tratado Constitutivo da UNASUL (23 de maio de 2008) em seu Artigo 3 estão descritos os objetivos específicos da organização, entre eles: “s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa.”¹⁰ Portanto, em maio de 2008 na Cúpula Extraordinária em Brasília, por decisão dos países membros da UNASUL foi instituído o Conselho de Defesa Sul-Americano. O texto aprovado teve a contribuição da delegação brasileira que apresentou uma proposta de marco político-estratégico para o CDS.

Em dezembro de 2008 no Chile, foi aprovado o Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano por ocasião da III Reunião Ordinária da UNASUL. A criação do CDS se deu pelo entendimento da necessidade de a organização contar com um órgão de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa. Para Alexandre Fucille (2014) o CDS é visto como um ponto de inflexão no que diz respeito á ideia clássica de segurança coletiva advinda da Guerra Fria e aparece como uma iniciativa em uma região marcada por baixa autonomia e acúmulo em matérias habituais de defesa. Sendo assim, O CDS poderia ser pensado como uma importante iniciativa para a construção de uma forte comunidade de segurança.

¹⁰ Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas ,2008

Battaglini (2009) aponta alguns aspectos que a defesa nacional possuía na América do Sul no período da criação do CDS. Entre eles: a presença militar dos Estados Unidos na Colômbia através do “Plano Colômbia”, a reativação da IV frota e envio de armamentos, a tensão na região andina pelo desrespeito à soberania do Equador por parte da Colômbia e a disputa pelos limites marítimos entre Chile e Peru. Estes factos, segundo o autor, contribuíram para o Brasil buscar a materialização da Política externa de Lula no que diz respeito ao Brasil se configurar como líder regional.

Fucille (2014) afirma que ao analisar os esforços de uma integração sul-americana, nenhuma temática de segurança e defesa aparecia como destaque. No entanto esse cenário mudou e o autor enumerou oito pontos que possibilitou esse novo cenário. São eles: 1) a possibilidade de transbordamento das chamadas novas ameaças a outros países, como por exemplo, o narcotráfico colombiano para o Brasil e a tensão envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes, 2) os conflitos sub-regionais, como os contenciosos entre Perú e Equador, Bolívia e Chile; 3) movimentos difundindo um sentimento separatista, Bolívia e Paraguai ; 4) necessidade de frear os ímpetus bolivarianos na região, sobretudo com o isolamento da Venezuela e dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) ; 5) evitar que ocorresse uma corrida armamentista na região com a adoção de medidas de confiança mútua; 6) solidificar o Atlântico Sul como área de paz, livre de armas nucleares e área vital de projeção de poder ao Brasil , de modo a não permitir a presença de potências extrarregionais;7) impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente e o 8) concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano.(FUCILLE 2014:4)

Nesse sentido, a proposta brasileira de marco político estratégico para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano se referia à contribuição que o CDS poderia dar para a formação de um identidade sul-americana em matéria de defesa, considerando as características sub-regionais (platinas, andina, amazônica, caribenha e pacífica) e nacionais nessa área. Também contribuiria para uma visão regional fundada em valores e princípios convergentes e comuns, como a solução pacífica de controvérsias, respeito á soberania, subordinação dos militares ao governo democraticamente eleito e a

prevalência dos direitos humanos. Assim, na visão brasileira, o CDS preencheria uma lacuna que existia na análise de questões políticas, militares e estratégicas sob a ótica da América do Sul, de países democráticos que são culturalmente próximos e distantes dos principais focos de tensão mundial, com orçamentos de defesa considerados baixos e conflitos interestatais em níveis mínimos. (GAMA 2010)

André Leão e Cristiano Morino (2013) afirmam que a criação do CDS e sua aceitação pelos países envolvidos tem a ver com a capacidade do Brasil em cooptar seus vizinhos através da busca de um acordo consensual e por meio de disseminação de suas ideias, visando o exercício de liderança regional. Nesse sentido, Ugarte (2010) argumenta que a formação do CDS assim como da UNASUL, é uma expressão dos interesses do Brasil de se tornar um global player, portanto caberia aos demais países ou desinteressarem-se pela região sul-americana e firmarem acordos e alianças extrarregionais ou trabalhar junto com Brasil para se beneficiar da política brasileira.

O CDS não se propõe a estabelecer uma aliança militar e sim parece ser uma tentativa de integração do pensamento de defesa sub-regional para discutir as necessidades comuns em matérias de defesa. Os princípios gerais seriam a consolidação da democracia e da paz, não intervenção, respeito à soberania dos países da sub-região, autodeterminação e integridade territorial. Desse modo, se pretendia reunir as estruturas existentes na América do Sul em um Conselho integral de defesa, por meio de decisões não vinculantes. (LEÃO & MORINI APUD Saint-PIEERE, 2009)

No Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano em seu Artigo 3¹¹ está descrito que “O Conselho de Defesa atuará conforme os princípios a seguir:

- a) Respeito de maneira irrestrita à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, à não intervenção nos assuntos internos e à autodeterminação dos povos.
- b) Ratifica a plena vigência das instituições democráticas, o respeito irrestrito aos direitos humanos e o exercício da não discriminação no âmbito da defesa, com o objetivo de reforçar e garantir o estado de direito.

¹¹Normativa UNASUL- Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano p. 66 – 68
https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf

- c) Promove a paz e a resolução pacífica de controvérsias.
- d) Fortalece o diálogo e o consenso em matéria de defesa mediante a promoção de medidas de confiança e transparência.
- e) Salvaguarda a plena vigência do Direito Internacional de acordo com os princípios e normas da Carta das Nações Unidas, a Carta da Organização dos Estados Americanos e o Tratado Constitutivo da UNASUL.
- f) Preserva e fortalece a América do Sul como espaço livre de armas nucleares e de destruição em massa, promovendo o desarmamento e a cultura de paz no mundo.
- g) Reconhece a subordinação constitucional das instituições da defesa à autoridade civil legalmente constituída.
- h) Afirma o pleno reconhecimento das instituições encarregadas da defesa nacional consagradas pelas Constituições dos Estados-Membros.
- i) Promove a redução das assimetrias existentes entre os sistemas de defesa dos Estados-Membros da UNASUL de modo a fortalecer a capacidade da região no campo da defesa.
- j) Fomenta a defesa soberana dos recursos naturais de nossas nações.
- k) Promove, em conformidade com o ordenamento constitucional e legal dos Estados-Membros, a responsabilidade e a participação cidadã nos assuntos da defesa como bem público que diz respeito ao conjunto da sociedade.
- l) Leva em conta os princípios de gradualidade e flexibilidade no desenvolvimento institucional da UNASUL e na promoção de ações de cooperação no campo da defesa, reconhecendo as diferentes realidades nacionais.
- m) Reafirma a convivência pacífica dos povos, a vigência dos sistemas democráticos de governo e sua proteção, em matéria de defesa, perante ameaças ou ações externas ou internas, no marco das normativas nacionais. Igualmente, rejeita a presença ou ação de grupos armados à margem da lei, que exerçam ou propiciem a violência qualquer que seja a sua origem.”

Nos seus artigos 4 e 5¹² estão descritos os objetivos gerais e os específicos do CDS:

“Artigo 4. O Conselho de Defesa Sul-Americano tem como objetivos gerais os indicados a seguir:

- a) Consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos e como contribuição para a paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.

Artigo 5. Os objetivos específicos do Conselho de Defesa Sul Americano são: a) Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa.

- b) Promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial.
- c) Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14¹³ do Tratado Constitutivo da UNASUL.

¹²Normativa UNASUL- Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano p.68-69
https://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf

¹³ “Artigo 14 Diálogo Político A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos. Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.” Tratado Constitutivo da UNASUL.
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf

- d) Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas da defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e o Caribe.
- e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas.
- f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa.
- g) Incentivar o intercâmbio em matéria de formação e capacidade militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudos de defesa.
- h) Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias tais como: a desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de desastres naturais.
- i) Compartilhar experiências em Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas.
- j) Trocar experiências a respeito dos processos de modernização dos Ministérios da Defesa e das Forças Armadas.
- k) Promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa.”

Ao analisar os Artigos 3, 4 e 5 do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano percebe-se alguns elementos que também estão presentes na II Política Nacional de Defesa. Em seu tópico 3 intitulado “O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico”¹⁴ a América do Sul é descrita como uma região relativamente pacífica, livre de armas nucleares e distante dos focos de tensões mundiais. Isso ocorre, segundo o documento, pela existência de consolidação democrática e processos de integração regional, que tendem a aumentar a confiança e a solução negociada de conflitos entre os países da região. Entre esses processos está a UNASUL, onde o CDS está inserido.

Na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 também encontram -se descritos elementos que coadunam com os referidos artigos do Estatuto do CDS. Na secção

¹⁴ Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano

denominada “Estabilidade Regional” (END,2008:64) estabelece-se o objetivo do Brasil de contribuir para a manutenção da estabilidade regional em três pontos:

“1. O Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País. 2. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com as do entorno estratégico brasileiro e as da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. 3. O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa.”

Desse modo, pode-se afirmar que não seria coincidência que as funções do CDS reflitam diretrizes semelhantes às da Estratégia Nacional de Defesa, o que denota um peso significativo das ideias do Brasil no CDS. Portanto é possível afirmar que o Conselho possui três funções principais: construção de um pensamento regional para os temas de defesa, desenvolvimento de uma indústria regional de defesa, e atuar como administradora de crises e de tensões regionais. (LEÃO & MORINI APUD BATTAGLINO, 2013)

No que diz respeito ao campo das ações, na Primeira Reunião de Vice-Ministros de Defesa do CDS aconteceu no Chile em janeiro de 2009, acordaram em redigir um Plano de Ação para os anos 2009-2010. Esse plano objetivou estabelecer um conjunto de iniciativas que seriam possíveis realizar a curto e médio prazo a fim de dar legitimidade e visibilidade ao Conselho de acordo com seus princípios e objetivos. De acordo com o próprio documento, ele se caracteriza como “ uma agenda ampla para a construção comum da identidade sul-americana de defesa que vai se expressar, gradual e paulatinamente, no conjunto de iniciativas que vão orientar nossas Ministras e Ministros de Defesa e nossa Chefas e Chefes de Estado.” (UNASUL,2009:1)

O referido Plano de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano 2009-2010 está dividido em quatro eixos: 1) Política de Defesa; 2) Cooperação Militar, Ações

Humanitárias e Operações de Paz; 3) Indústria e Tecnologia de Defesa, 4) Formação e Capacitação. Esses eixos serão descritos e explicados a seguir.

No Eixo 1- Política de Defesa estão descritos objetivos como: criar uma rede para intercambiar informação sobre políticas de defesa; realizar seminário sobre modernização dos Ministérios de Defesa; tornar transparente a informação sobre gastos e indicadores económicos de defesa; incentivar a definição de enfoques conceituais; identificar os fatores de risco e ameaças e que possam afetar a paz regional e mundial; criar um mecanismo para contribuir à articulação de posições conjuntas da região em fóruns multilaterais sobre defesa. Este primeiro eixo pode ser considerado o principal do Plano de Ação em que se expressa a busca para que o CDS desempenhasse um papel de afirmação de uma visão estratégica comum, de um enfoque regional para a segurança e uma identidade sul-americana. Pois ainda existe um certo debate e discordância entre os países membros acerca do que seria ameaças, prioridades e visões estratégicas. (GONÇALVES & BRAGATTI,2018)

No Eixo 2 - Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz que tem como diretrizes planejar um exercício combinado de assistência em caso de catástrofes ou desastres naturais; organizar conferência sobre lições aprendidas em operações de paz, tanto no âmbito interno quanto multilateral; elaborar um inventário das capacidades de defesa que os países oferecem para apoiar as ações humanitárias, intercambiar experiências no campo das ações humanitárias a fim de estabelecer mecanismos de resposta imediata para a ativação de ações humanitárias frente às situações de desastres naturais. Portanto, Bragatti (2018) argumenta que a participação em missões de paz da ONU tem sido elemento importante de aproximação e cooperação em matéria de segurança e defesa para os países sul-americanos.

A partir dos anos 90 essa participação alcançou níveis até então inéditos e fez com que a região sul-americana se configurasse como a região de maior contribuição nas missões de paz da ONU. A Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), a qual será o estudo de caso no próximo capítulo, é considerada a maior em nível de cooperação entre os países sul-americanos até o momento. (BRAGATTI, 2018)

O Eixo 3 - Indústria e Tecnologia de Defesa possuía como objetivos: elaborar um diagnóstico da indústria de defesa dos membros identificando capacidades e as áreas de associação estratégicas para promover a mutualidade, a pesquisa e a transferência tecnológica; promover iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação e produção da indústria para a defesa no marco das nações que fazem parte do Conselho. Sobre esse tema, Bragatti (2018) a cooperação no campo da indústria e tecnologias de defesa é uma questão importante para o cumprir os objetivos de autonomia regional da UNASUL e do CDS, pois visa reduzir a dependência da Europa e dos Estados Unidos. Assim, deve-se desenvolver uma indústria regional de defesa com tecnologia própria através da cooperação. O Brasil por sua dimensão e força da sua indústria se configura como o de maior interesse de desenvolver esse eixo do Plano de Ação.

O Eixo 4 se refere à Formação e Capacitação cujos os objetivos seriam: elaborar um registro das academias e centros de estudo em defesa e de seus programas e criar uma rede sul-americana de capacitação e formação em defesa, que permita intercâmbio de experiências e o desenvolvimento de programas conjuntos; promover intercâmbio docente e estudantil, homologação, creditação de estudos, reconhecimento de títulos e bolsas entre as instituições dos países membros; Criar o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) em Buenos Aires- Argentina e ao final de 2009 se realizaria o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos. Bragatti (2018) afirma que um dos grandes desafios do CEED e que ainda não há resultado é conceptual sobre o papel e função das Forças Armadas na região Sul-Americana.

O Plano de Ação 2009-2010, dividido nesses quatro eixos, traduz os debates que ocorreram para a criação do Estatuto do CDS, refletindo o propósito de se criar uma zona de paz e cooperação na América do Sul. Ao final de 2009 realizou-se a Reunião Extraordinária de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul a fim de estabelecer “Medidas de fomento da confiança e segurança” com medidas concretas de implementação e garantias. Essas medidas vão ao encontro dos eixos descritos no Plano de Ação 2009-2010. Entre elas estão: intercâmbio de informação e transparência (sistemas e gastos de defesa); atividades militares intra e extrarregionais; medidas no âmbito da segurança e problemas do narcotráfico.

Alexandre Fucille (2014) em um breve balanço sobre a atuação do CDS afirma que ele poderia vir a cumprir diferentes papéis na região, fazendo com que eventualmente todos os países tivesse algo a ganhar. Ele cita alguns exemplos disso como: a Argentina em conquistar apoio para a questão das Ilhas Malvinas; o Paraguai no enfrentamento de seus problemas internos com o surgimento do grupo guerrilheiro Exército do Povo Paraguaio (EPP); a Venezuela que poderia enxergar o CDS como instrumento contra uma ação direta dos Estados Unidos; a Bolívia e o Equador que interessavam em obter garantias diante das ações desestabilizadoras com e após o episódio da Angostura; a Colômbia por seus conflitos internos, ainda que temendo um isolamento; o Peru e Chile que buscavam reforçar a solução de litígios por meio de diplomacia e dos tribunais internacionais; Guiana e Suriname visando um maior aprofundamento e inserção na região e por fim, o Uruguai que com o Conselho poderia superar o desconforto que a colaboração militar entre Brasil e Argentina causava.

Diante disso, o autor argumenta que os países então concordavam com a oportunidade que o CDS poderia trazer e que abriria as portas para uma nova forma de segurança cooperativa. Porém, ele questiona se é um mecanismo realmente eficaz em situações conflitivas. O que se percebe é no seu início o Conselho se caracteriza como um avanço na área da segurança e defesa da América do Sul em relação aos outros organismos existentes na região, fato que pode ser observado pelo Plano de Ação já descrito e pelas Medidas de Confiança Mútua.

Fucille (2014) afirma que o Conselho de Defesa Sul-Americano ainda não passou por uma “prova de fogo” que pudesse testar sua eficácia e eficiência. E também aponta que o comportamento do Brasil, o principal interessado no CDS, necessita de coerência, pois de um lado, o nível político trabalha para a concretização deste arranjo e conta com apoio de Washington e de outro, o Ministério da Defesa, principalmente os militares não foram corretamente engajados nessa concretização. Portanto, altos oficiais militares têm reservas acerca do Conselho, caracterizando-o como fruto de uma visão política do governo que a criou. Sendo assim, seria uma política de governo e não Estado que com a alternância de poder pode não sobreviver.

Diante da análise da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, dos seus objetivos, do seu Estatuto e o primeiro Plano de Ação, é possível perceber que estes

estão ligados a alguns dos objetivos da Política Externa Brasileira da Era Lula e com a Estratégia Nacional de Defesa e a Política de Defesa Nacional. Porém, a interação entre a PEB e PD ficou muito mais no campo das ideias e não houve um engajamento factual entre Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa, representantes formais dessas políticas.

Como já exposto nessa seção, a criação do CDS teve amplo apoio da diplomacia brasileira no âmbito da UNASUL e como explicitado, alguns autores concordam que o Conselho foi uma das formas que expressou o direcionamento da Política Externa Brasileira para a América do Sul como uma das áreas de interesse dessa política. Portanto o campo da defesa seria mais um campo a ser aprofundado na região através do CDS. E no campo da Política de Defesa, expressou-se através dos documentos do Conselho que convergem em alguns pontos com Estratégia Nacional de Defesa e da PDN.

Ao retomar os níveis de articulação entre Política Externa e Política de Defesa descritos por Alsina jr. (2009) podemos colocar o caso do CDS no nível 3 (Harmonização) que caracterizaria uma articulação pouco profunda. Desse modo, apesar de Ministros de Defesa e Relações Exteriores participarem em conjunto das reuniões do CDS, não ocorreu maior engajamento das estruturas formais de defesa (como militares e oficiais), ficando mais no campo político e diplomático.

XXX.2) Estudo de caso: a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH)

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) é uma das 63 operações de paz que a ONU criou. A MINUSTAH foi criada pela Resolução 1529 do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) em fevereiro de 2004. Ela tinha o objetivo de restabelecer a segurança e normalidade institucional do Haiti após episódios de turbulência política e violência que levaram o então presidente, Jean Bertrand Aristide, ao exílio. Nesse contexto, o Brasil apoiou a Resolução do CSNU e comandou o componente militar da Missão, que contou com a participação de tropas de mais outros 15 países. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018) Alguns autores apontam a MINUSTAH como o símbolo da política externa do governo Lula.

As Operações de Paz das Nações Unidas, de acordo com a própria organização, são instrumentos de ajuda a países devastados por conflitos a criar condições para alcançar uma paz permanente e duradoura. A primeira operação foi estabelecida pelo Conselho de Segurança em 1948, ao autorizar a preparação e envio de militares da ONU para o Oriente Médio a fim de monitorar o Acordo de Armistício entre Israel e os países árabes vizinhos. Essas operações foram criadas no contexto da Guerra Fria em que as rivalidades da época paralisavam o Conselho de Segurança. Nesse período, as operações de paz estavam limitadas à manutenção de cessar-fogo e alívio de tensões sociais vias pacíficas através de observadores militares e tropas com armamentos leves como a função de monitorar e ajudar. (ONU, 2019)

Ao final da Guerra Fria, a ONU expandiu o campo de atuação transformando missões consideradas tradicionais apenas com operações militares para, como a Organização denomina, “operações multidimensionais” complexas. Essas, hoje, realizam variadas tarefas que vão desde ajudar a instituir governos, monitorar o cumprimento dos direitos humanos, assegurar reformas setoriais até também tarefas como desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes. Haja visto que também a natureza dos conflitos mudou, as operações de paz que antes lidavam com conflitos internacionais, atualmente tem cada vez mais atuando em conflitos intranacionais e guerras civis, como é o caso da MINUSTAH. (ONU, 2019)

O histórico das Nações Unidas no Haiti começou nos anos 1990, a pedido do Governo provisório, o ONU enviou o Grupo de Observadores das Nações Unidas para verificação da Eleições no Haiti (ONUVEH) para observar as realizações das eleições. Após um golpe de 1991 da derrubada do presidente legítimo, a situação piorou e aconteceu uma junção das Nações Unidas e da OEA, que implantaram a Missão Civil Internacional no Haiti (MICIVIH) em fevereiro de 1993. Nesse mesmo ano, o Conselho de Segurança criou a primeira missão de paz no Haiti, a UNMIH, porém por falta de colaboração das autoridades militares locais, a missão não pôde ser totalmente implantada.¹⁵

Em julho de 1994, o Conselho de Segurança autorizou o envio de uma força multinacional de 20.000 homens para facilitar o retorno imediato das autoridades legítimas do Haiti, manter um ambiente seguro e estável no país e promover o Estado de Direito. A força multinacional foi seguida por uma série de sucessivas missões de paz das Nações Unidas entre 1994-2000, incluindo a UNMIH, que assumiu suas funções em 1995, as Nações Unidas para Apoio à Missão no Haiti (UNSMIH), a Missão das Nações Unidas de transição no Haiti (UNTMIH) e Missão das Nações Unidas da Polícia Civil no Haiti (MIPONUH).

Durante esse período, houve uma série de desenvolvimentos positivos, incluindo a restauração, em alguma medida, da democracia, com a primeira entrega pacífica de poder entre os dois presidentes eleitos democraticamente, o crescimento de uma sociedade multifacetada civil e sua participação crescente no desenvolvimento de uma cultura política baseada em valores democráticos. Houve, no entanto, também retrocessos. Devido à contínua crise política e da falta concomitante de estabilidade no país, nunca reformas sérias foram levadas a cabo.

No início de fevereiro de 2004, conflitos armados eclodiram na cidade de Gonaives, e nos dias seguintes os combates se espalharam para outras cidades. Gradualmente, os insurgentes assumiram o controle de grande parte do norte

¹⁵ Retirado da página oficial da MINUSTAH e AJONU

do país. Em 29 de Fevereiro, após ter determinado que a situação no Haiti constituía uma ameaça para a paz e a segurança internacionais, o Conselho de Segurança aprovou a resolução 1529 (2004), que autoriza a Força Interina Multinacional (MIF) e declarar a disponibilidade do Conselho para estabelecer uma continuação das Forças de Estabilização das Nações Unidas para apoiar a continuação de um processo político pacífico e constitucional e à manutenção de um ambiente seguro e estável.

Ao buscar o histórico da participação do Brasil em Operações de Manutenção de Paz nota-se que esta participação iniciou em períodos anteriores á criação da ONU. O Ministério da Defesa cita o “Conflito de Letícia”¹⁶ que ocorreu entre Peru e Colômbia nos anos 1930 e o Brasil, mesmo não fazendo parte da Liga das Nações desde 1926, teve um papel fundamental de mediador nessa questão. Já no contexto da ONU, O Brasil participa das missões de paz e humanitárias desde 1947, época que enviou observadores militares e diplomatas aos Balcãs participando da Comissão Especial das Nações Unidas para os Balcãs (UNSCOB). Dez anos depois, em 1956, aconteceu o primeiro envio de tropas a um país estrangeiro. As tropas brasileiras integraram a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) na região do Canal de Suez, no Egito para por fim a “Crise de Suez” e evitar conflitos entre israelenses e egípcios. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019)

Para o Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, o Brasil é historicamente comprometido com a solução pacífica de controvérsias e participar de operações de manutenção de paz é “uma consequência natural de suas responsabilidades internacionais”. Consta no artigo 4º da Constituição Federal Brasileira que a defesa da paz, solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos como alguns dos princípios que norteiam as relações internacionais do Brasil. Desse modo, já passa de 50 o número de operações de paz e missões similares nas quais o Brasil participou com mais de 50 mil militares, policiais e civis, priorizando a participação naqueles países em

¹⁶ “Incidente militar entre o Peru e a Colômbia iniciado em agosto-setembro de 1932, tendo como objeto uma área do extremo sul do território colombiano fronteira ao Peru e ao Brasil e na qual se localiza a cidade de Letícia. O conflito foi dirimido em 1934 graças aos esforços de mediação do Brasil, sob o patrocínio da Liga das Nações.” (FRANCO,1995)

que existem laços históricos e culturais mais próximos como as missões em Angola, Moçambique, Timor-Leste, Haiti e Líbano. (MRE, 2019)

Pode-se dizer que o fato de o Brasil contribuir para as missões de manutenção de paz está relacionado com objetivos pragmáticos da sua política externa. Como dito anteriormente, o Brasil contribui para missões em regiões que são consideradas importantes para sua política externa como a América Latina, países de língua portuguesa e nações em via de desenvolvimento. Ao ser defensor do multilateralismo, a sua participação em organizações internacionais é percebida como um modo de correção de desequilíbrios no sistema internacional. Outro fato que faz o Brasil contribuir com as missões das Nações Unidas é a obtenção de treinamento para suas Forças Armadas e o reforço dos laços militares com as outras nações sul-americanas que também participam das missões. (BRACEY,2011)

Desse modo, os objetivos pragmáticos da política externa brasileira são considerados por Bracey (2011) se configuram como uma das motivações do Brasil para contribuir para as missões de manutenção de paz da ONU. Ao examinar essas motivações, o autor destaca ainda a busca pelo prestígio internacional, em que o Brasil busca através das missões aumentar a reputação internacional e a projeção de poder político e económico do país. Essa motivação estaria, também, ligada ao objetivo de obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU o que permitiria ao Brasil maior peso na América Latina e uma forte presença nas questões militares e económicas internacionais.

Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2009) corrobora com esse argumento de que a motivação do Brasil a participar de missões de paz e emprego de tropas é “projetar poder”, ampliando a capacidade de influência no cenário internacional. Assim ele afirma que: “esse esforço se estrutura por meios que se reforçam mutuamente: demonstração de coragem, iniciativa e capacidade material e técnica para solucionar crises reais e a decisão de só atuar em missões auspiciadas pela ONU, anuídas por governos receptores e amparadas em valores a que dificilmente alguém se oporia: justiça, equidade e não-indiferença a situações negativas.” (ROCHA,2009:155)

Eugenio Diniz (2015) argumenta que a decisão do Brasil de participar e liderar a MINUSTAH deve ser compreendida no contexto da evolução da política externa

brasileira e sua redefinição a partir dos anos 90, fazendo um retrospecto da inserção multilateral brasileira incluindo as Missões de Paz. Ele observa a intensificação da participação brasileira em organismos multilaterais nos anos 90, que deixam de ser vistos como meios de dominação política das potências e passar a ser reconhecidos como espaço para aumento da margem de manobra do Brasil. Assim, a posição do Brasil estava associada a não intervenção nos assuntos internos dos Estados, solução pacífica de controvérsias internacionais e desarmamento. Além disso também na década de 90, aconteceu uma maior aproximação política e econômica com a América Latina.

No período seguinte, no Governo Lula, buscou-se além de reforçar os pontos da política externa anterior, priorizar ainda mais o multilateralismo e os fóruns internacionais. Em seu discurso de posse em 1ª de janeiro de 2003 Luís Inácio Lula da Silva afirmou que pretendia estimular os elementos da multipolaridade, valorizando as organizações multilaterais, principalmente a ONU, e o fiel cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança e sua reforma. Assim também, o Chanceler Celso Amorim em seu primeiro discurso afirmou que o Brasil teria uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz. Nesse contexto, o Brasil votou favoravelmente para a Resolução 1529 de 2004 do Conselho de Segurança das Nações Unidas que estabeleceu a Força Multinacional Interina (MIF) e previa uma missão de paz. (FONTOURA & UZIEL, 2017)

Para garantir sua participação no processo decisório sobre a referida Missão de Paz, o Brasil passou a integrar o “Grupo de Amigos do Haiti”¹⁷, o qual foi criado para as negociações do mandato da MINUSTAH. De início, esse grupo foi integrado pelos Estados Unidos, França, Canadá, Brasil, Argentina e Chile, posteriormente outros países da América Latina passaram a integrar esse grupo como Bolívia, Colômbia, Guatemala, Peru, Uruguai. Essa presença de países latino americanos refletiu a influência destes na condução da MINUSTAH como contribuintes de tropas e apoio às negociações, pois este

¹⁷ Esses grupos genericamente chamados de “grupos de amigos” existem nos diversos foros da ONU desde a década de 1950. Nos anos 1990, esses grupos se configuraram como respostas a demandas sobre CSNU multiplicando em número. Os Estados se reúnem de maneira informal para oferecer apoio as decisões do CSNU ou do Secretário Geral apresentando soluções ou sugestões. Esses grupos não possuem regras definidas para a entrada de novos membros, mas existe a prática de que deve haver unanimidade para adicionar um novo país. (FONTOURA & UZIEL, 2017:12)

grupo possuiu grande relevância no Conselho de Segurança da ONU. (FONTOURA & UZIEL, 2017)

Após a adoção da Resolução 1529 (2004), o estabelecimento da MIF e do Grupo de Amigos do Haiti permitiram a negociação do mandato e da composição da MINUSTAH para determinar sua função política. Uziel e Fontoura (2017) resumem que de um lado estavam Estados Unidos, Reino Unido e França que apoiavam um mandato em a ONU ficariam por pouco tempo no Haiti e atuasse na segurança pública através da repressão de gangues. De outro lado, estavam Brasil, Chile, Argentina e os demais países da América Latina que defendiam uma atuação que pudesse privilegiar o combate àquilo que seriam as causas profundas da instabilidade do Haiti, em que a segurança seria apenas uma dessas causas e que a permanência no país deveria ser de longa duração. Pode-se dizer, que havia convergência quanto ao estabelecimento de uma missão de paz mas não sobre as suas características, onde o primeiro grupo liderado pelos EUA se utilizava de seu meio militar e económico; o outro grupo liderado pelo Brasil utilizava-se da sua contribuição com tropas e o apoio regional para legitimar suas posições.

Faz-se necessário ressaltar que a já citada Resolução 1529(2004) do CSNU fazia referência ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas que concede ao Conselho de Segurança a competência de manter a paz e a segurança internacionais e que para isso pode-se fazer necessário o uso da força. Em seu Artigo 42 está previsto que por meio de forças aéreas navais ou terrestres, pode utilizar a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tradicionalmente, o Brasil sempre se reservou em participar de intervenções baseadas neste Capítulo VII e tende a participar naquelas que se baseiam no Capítulo VI que se refere á Solução Pacífica de Controvérsias onde em seu Artigo 33 está descrito que em caso de uma controvérsia que ameace a paz e segurança internacionais será prioridade chegar a uma solução através de meios pacíficos. (DINIZ, 2015) Nesse sentido, o Brasil votou de maneira favorável à Resolução 1529(2004) mas não participou da Força Multinacional Interina (MIF). Após a aprovação da Resolução 1542(2004) que autorizou a MINUSTAH, O Brasil inseriu-se na missão, pois o apenas um parágrafo estava amparado no Capítulo VII. (BRACEY, 2011)

A Resolução 1542(2004) do CSNU de 30 de abril de 2004 continha o resultado das duas diferentes visões citadas anteriormente sobre o mandato da MINUSTAH. Enquanto os Estados Unidos desejavam incluir no preâmbulo do texto referências ao Capítulo VII da Carta, o Brasil argumentava que essa referência deveria estar restrita apenas ao parágrafo que referente à restauração da ordem, o que por fim, ficou estabelecido. A posição do Brasil era de incluir no texto o apoio á reconstrução e ao desenvolvimento do Haiti, onde se localizariam as causas profundas da instabilidade. Apesar de no mandato inicial não estar incluído muitas das demandas brasileiras de apoio ao desenvolvimento, ao longo da missão essas demandas ganharam força e tornaram mais consistentes no mandato. (FONTOURA & UZIEL,2017)

Em resumo, a Resolução 1542(2004) determinava um período inicial de seis meses e seu objetivo político era garantir um ambiente seguro e estável, apoio ao processo político e a garantia dos direitos humanos, o que refletia algumas das demandas do Brasil quanto à missão. Pode-se dizer que no cerne da decisão do Brasil em participar da MINUSTAH, a Presidência da República fez consultas prévias ao Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty) e ao Ministério da Defesa. À diplomacia brasileira coube a tarefa de inserir o país no processo decisório quanto à missão e ao Ministério da Defesa o levantamento dos custos da operação e a disponibilidade inicial de 1100 militares. (DINIZ,2017) O que se nota é que o investimento político, militar e financeiro levou um esforço conjunto entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores, lançando a maior operação militar brasileira fora do país desde a Segunda Guerra Mundial.

Celso Amorim então Ministro da Defesa nessa data, confirma o esforço conjunto entre Ministério da Defesa e Itamaraty:

“Se você verificar e olhar, inclusive os documentos da defesa e até pronunciamentos dos militares, além dos meus antecessores da defesa, você verá que há sempre uma preocupação de afirmar que a política de defesa deve acompanhar também a política externa do país, embora com características próprias. Eu acho que isso, de alguma maneira, vem acontecendo, nós sempre atuamos, quando eu estava lá, de maneira muito coordenada com o Ministério da Defesa. Decisões muito importantes como a participação na MINUSTAH no Haiti foram tomadas em conjunto” (Amorim apud SEABRA,2014:56)

Diante disso, verifica-se que Ministério da Relações Exteriores e Ministério da Defesa estiveram coordenados no processo decisório para a participação da MINUSTAH. Fato esse, que além das confirmações descritas anteriormente, também ocorreram debates e audiência pública com o Ministro da Defesa, José Viegas Filho e o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, em sessão conjunta com a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para aprovação de um Decreto Legislativo que autorizava o envio de 1200 militares brasileiros para o Haiti. (DINIZ,2017) Nesse caso prático, nota-se bem a articulação entre os agentes da política externa e da política de defesa em prol de um interesse nacional projetando o país para o exterior.

No que diz respeito à Política de Defesa, a participação em missões de paz das Nações Unidas está descrita como Diretrizes e Orientações Estratégicas na Política de Defesa Nacional (PDN) e na Estratégia Nacional de Defesa (END). Na PDN já na secção “Objetivos da Defesa Nacional” descrevem nos itens V e VII “a contribuição para manutenção da paz e segurança internacionais e a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção nos processos decisórios internacionais” como objetivo das da defesa de modo que país preserve seus interesses nacionais.

Ainda na PDN (2005) na secção “Orientações Estratégicas”, no item 6.2- IV que pressupõe a busca da solução pacífica de controvérsias e no item 6.17 “ Para ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá intensificar sua participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais.” E além disso, na secção “Diretrizes” onde estão descritas ações que contribuem para alcançar os Objetivos da Defesa Nacional, destacam os itens: “XXIII -dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU”; “XXV- participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com interesses nacionais” e “XXVI – participar crescentemente dos processo internacionais relevantes de tomada de

decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil.” (MINISTÉRIO DA DEFESA PDN,2005)

Na Estratégia Nacional de Defesa (2008:136) está descrita na secção “Operações internacionais” que se busca promover o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações de paz, integrando Força de Paz da ONU ou de organismos multilaterais da região. Desse modo, O Brasil deveria ampliar a participação em operações de paz, sob a égide da ONU ou de organismos multilaterais da região, de acordo com os interesses nacionais expressos em compromissos internacionais. E o Ministério da Defesa buscava promover ações com vistas ao incremento das atividades de um Centro de Instrução de Operações de Paz, de maneira a estimular o adestramento de civis e militares ou de contingentes de Segurança Pública, assim como de convidados de outras nações amigas. Para tanto, se busca promover o apoio necessário a torná-lo referência regional no adestramento conjunto para operações de paz e de desminagem humanitária.

Quanto ao desenvolvimento prático da missão, o Brasil sempre comandou o componente militar do início ao fim (2004-2017), fato sem precedentes nas demais operações de paz da ONU. O contingente militar brasileiro estava dividido em três unidades militares: Batalhão de infantaria denominado Brabat, um grupamento operativo de fuzileiros navais denominado Bramar e uma companhia de engenharia militar, a Braengcoy. Durante os treze anos no Haiti, passaram 26 contingentes e 37,5 mil soldados brasileiros. (ITAMARATY,2019)

O Contra-Almirante (FN) Carlos Chagas Vianna Braga (2017) descreve que no mandato, ao longo do primeiro ano, a lista das principais tarefas atribuídas à Força Militar da MINUSTAH integrada pelo contingente brasileiro era extensa: Prover segurança nas principais cidades e suas cercanias; Proteger instalações vitais; Prover segurança ao longo das principais rodovias; Impedir o engajamento de grupos armados em atos violentos; Proteger o acesso à infraestrutura humanitária; Apoiar a Polícia Nacional do Haiti (PNH) e a Polícia da ONU (UNPOL) 4 no controle de distúrbios civis e de violência organizada; Realizar ações de desarmamento em coordenação com a UNPOL e com a PNH; Monitorar os principais pontos de passagem na fronteira; Prover proteção às instalações humanitárias do governo e da ONU; Garantir a segurança e a liberdade de

movimento do pessoal da ONU e seus afiliados; Proteger, na máxima extensão possível, civis sob iminente ameaça de violência; e Monitorar o ambiente de segurança e a garantia da lei e da ordem, atuando preemptivamente para prevenir e impedir a escalada de ameaças à segurança.

Sendo assim, a MINUSTAH foi originalmente criada para apoiar o Governo de transição, para garantir um ambiente seguro e estável, para auxiliar na supervisão, reestruturação e reforma da Polícia Nacional do Haiti, para ajudar com o desarmamento global e sustentável, Desmobilização e Reintegração (DDR), para auxiliar a restauração e manutenção da regra de direito, segurança pública e da ordem pública no Haiti, para proteger o pessoal das Nações Unidas, das instalações e equipamentos e para proteger civis sob ameaça iminente de violência física; para apoiar os processos constitucionais e políticos, para ajudar na organização, acompanhamento e realização de eleições livres e municipais, parlamentares e presidenciais para apoiar o Governo Transitório do Haiti, assim como instituições de direitos humanos e grupos em seus esforços para promover e proteger os direitos humanos, e para monitorar e informar sobre situação dos direitos humanos no país.(AJONU,2012)

Ao longo do mandato da missão, foi se ajustando pelo Conselho de Segurança o conceito da operação e da força para se adaptar às novas circunstâncias no local e as exigências da evolução política, de segurança e econômica do Haiti. Após a primeira Resolução de 2004, aconteceram renovações sucessivas em um total de 9 Resoluções. Após o terremoto que atingiu o país em 2010, a ajuda humanitária e um envio maior de tropas brasileiras, ultrapassou aquilo que era esperado do Brasil, tornando a contribuição brasileira crucial para o sucesso da presença da ONU no Haiti. Em 2017, a Resolução 2350 do Conselho de Segurança estendeu por seis meses o mandato da missão e estabeleceu para este mesmo ano, uma nova operação manutenção de paz. Portanto foi estabelecida a Missão das Nações Unidas para o apoio à Justiça no Haiti (MINUSJUSTH), composta apenas por civis e unidades da polícia. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019)

Ao analisar a participação do Brasil na MINUSTAH, destacam-se alguns pontos:

1. A iniciativa de se lançar no processo decisório inicial da missão reflete o objetivo brasileiro de se fazer relevante no cenário internacional, objetivo presente tanto na Política Externa quanto na Política de Defesa do período analisado;
2. O termo “projeção de poder” destaca como motivação dessa participação;
3. O Brasil conseguiu liderar o componente militar até o fim do mandato;
4. O país também conseguiu inserir ao longo do tempo as suas demandas diplomáticas acerca do caráter da missão;
5. O Brasil pôde treinar suas Forças Armadas e aprender lições para missões futuras;
6. Pôde aumentar seu prestígio internacional e utilizou a missão para busca de um Assento Permanente no CSNU.

Utilizando os níveis definidos por Alsina Jr (2009) que estabelecem o grau de articulação entre a Política Externa e Política de Defesa, o caso da MINUSTAH pode ser incluído no nível 4) coordenação que é considerada pelo autor como adequada. Na questão sobre contribuição nas Missões de Paz da ONU as duas políticas consideravam importante essa participação para o país alcançar os seus interesses nacionais. Esse objetivo concretizou-se na MINUSTAH, em que a diplomacia brasileira participou do processo decisório e as forças militares participaram na prática da missão, participando em parceira da operação.

XXX.3) ESTUDO DE CASO: A BUSCA DO BRASIL POR UM ASSENTO PERMANENTE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

O Conselho de Segurança da ONU (CSNU) foi criado no contexto das negociações ao final da Segunda Guerra Mundial em 1945, descrito na Carta das Nações Unidas, a existência do CSNU vem acompanhada da criação da própria Organização das Nações Unidas constitui um dos órgãos basilares da mesma. Anterior a ONU, a Liga das Nações possuía um Conselho Executivo, o qual serviu de molde para o CSNU mais tarde. A Liga das Nações foi criada em 1919 através do Tratado de Versalhes no pós- Primeira Guerra Mundial, que foi assinado por quarenta e quatro países com a ausência dos Estados Unidos. (MENDES, 2015)

A Liga das Nações era composta por Assembleia Geral, Conselho Executivo e uma Secretaria. O Conselho Executivo era formado por quatro membros permanentes (Inglaterra, França, Itália e Japão) e por nove outros que eram rotativos e selecionados de forma rotativa a cada três anos pela Assembleia Geral. Para obter aprovação nas resoluções eram necessários quinze votos favoráveis com unanimidade, fato que dificultava e tornava, por vezes, a aprovação inalcançável. Ao longo dos anos 1920, a organização teve sucesso em algumas resoluções de crises, porém foi nos anos 1930 que a Liga das Nações experimentou uma inoperância e não conseguiu impedir os eventos que culminariam na Segunda Guerra Mundial, levando ao seu fracasso como mecanismo de segurança coletiva. (MENDES, 2015)

Como já dito, ao fim da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas que substituiria a Liga das Nações, através da aprovação da Carta das Nações Unidas no dia 26 de junho de 1945, a Carta foi assinada por 50 países, incluindo o Brasil. Em seu Capítulo I, são descritos os propósitos das Nações Unidas que em resumo são: 1) Manter a paz e a segurança internacionais; 2) desenvolver relações amistosas entre as nações baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos; 3) conseguir uma cooperação internacional para sanar problemas nas mais variadas áreas; 4) ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para alcançar esses objetivos. (ONU, 1945)

Também na Carta ficam estabelecidos os órgãos especiais das Nações Unidas: Uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Económico e Social, um Conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado. No que diz respeito ao Conselho de Segurança, no Capítulo V estão descritos os aspetos quanto á sua composição, funções e atribuições, votação e quanto ao processo. No artigo 23. Do Capítulo V da Carta das Nações Unidas (1945:54):

“Artigo 23 1. O Conselho de Segurança será composto de quinze membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá dez outros membros das Nações Unidas para membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa.2. Os membros não permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos por um período de dois anos. Na primeira eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, que se celebre depois de haver-se aumentado de onze para quinze o número de membros do Conselho de Segurança, dois dos quatro membros novos serão eleitos por um período de um ano. Nenhum membro que termine seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato.3. Cada membro do Conselho de Segurança terá um representante.”

Portanto, o Conselho de Segurança é composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido – os chamados de "P-5") e por dez membros não permanentes, eleitos para mandatos de dois anos. Esses quinze países no âmbito do CSNU têm como funções e atribuições, de acordo com Carta: a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles no cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. As atribuições específicas do Conselho de Segurança para o cumprimento desses deveres estão enumeradas nos Capítulos VI, VII, VIII e XI e também o Conselho de Segurança submeterá relatórios anuais e, quando necessário, especiais à Assembleia Geral para sua consideração, recomendar diálogo entre os países; elaborar plano de regulamentação de armamentos ; determinar se existe uma ameaça para a paz; solicitar aos países que apliquem sanções económicas e outras medidas para impedir ou deter

alguma agressão; recomendar o ingresso de novos membros na ONU e recomendar para a Assembleia Geral a eleição de um novo Secretário-Geral. (Carta das Nações Unidas,1945)

Quanto ao voto para a tomada de decisões dentro do Conselho, cada membro tem direito a voto. Em decisões de questões processuais, elas serão aceitas por um voto afirmativo de nove dos quinze membros. Porém, em todos os demais assuntos, a decisão será tomada pelo voto afirmativo de nove membros, incluindo todos os membros permanentes, ou seja, os membros permanentes do CSNU possuem direito ao veto, pois se não um deles não votar afirmativo nessas questões, a decisão não poderá ser tomada. Essa possibilidade de veto dos membros permanente sempre esteve nas pautas das propostas de reforma do Conselho.

O Brasil é um dos países que por mais vezes integrou o CSNU como membro não permanente, ficando atrás apenas do Japão. Esteve presente no órgão por dez vezes, nos biênios 1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99, 2004-05 e 2010-11. Para o último, foi eleito com 182 votos em um total de 83 países votantes. Esse fato demonstra o reconhecimento das contribuições do Brasil à atuação do Conselho. Além da atuação no CSNU como membro eletivo, o Brasil mantém a prática de participação nos debates abertos organizados pelo órgão. (ITAMARATY,2019)

Desde a época da Liga das Nações, a diplomacia brasileira busca a meta de fazer parte de forma fixa na instância decisória maior, na época o Conselho Executivo, de forma a ampliar o seu prestígio internacional. Desse modo, o Brasil sempre acreditou que para atingir seu objetivo ser um membro temporário ajudaria a pavimentação no caminho para um assento permanente. No caso da Liga das Nações, era a primeira vez na história que os Estados de maneira voluntária haviam prestado deferência política e jurídica a uma organização internacional moldada para se duradoura e operacional. Ao fim de três assembleias gerais em que o Brasil compôs o Conselho Executivo de modo temporário por causa da rotatividade, o país passou a considerar um projeto para se integrar ao conselho de maneira perpétua a partir de outubro de 1922. (ARRAES,2005)

Nesse contexto, a ausência dos Estados Unidos fez com que o Brasil criasse uma proposta para ocupar temporariamente, pelo menos a vaga destinada aos EUA. Diante da resistência britânica, a diplomacia brasileira elevou a sua representação à categoria

de embaixada, sendo o primeiro país a fazer isso para manter sua posição inicial. Porém em março de 1926, sem o apoio britânico, francês e latino americano, a sua pretensão foi encerrada e três depois renunciou seu assento temporário após sete anos e posteriormente se retirou da Liga das Nações. (ARRAES,2005)

Com o fracasso da Liga das Nações e a criação da ONU em 1945, o Brasil continuou com sua pretensão em se consolidar como membro, desta vez, do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em janeiro de 1946 na primeira Assembleia Geral, o Brasil foi o mais votado para ocupar uma das vagas rotativas, graças ao apoio dos Estados Unidos. Com a Guerra Fria e as consequências da bipolaridade o CSNU permaneceu inoperante nesse período e a ideia de reforma também permaneceu sem grandes propostas. Com fim da Guerra Fria, veio o argumento de que ocorreu uma redistribuição do poder mundial. Novos polos de poder originaram uma nova configuração para o sistema, a bipolaridade deu lugar à multipolaridade, o que obrigaria uma reconsideração da organização do Conselho de Segurança como órgão responsável pela paz e segurança internacionais. (MENDES,2015)

Em face desse ambiente de transição, o Brasil propôs na abertura da Assembleia Geral da ONU, em 1989, o alargamento da composição do Conselho de Segurança a fim de propiciar uma participação mais efetiva dos Estados periféricos. O Brasil passou por mudanças na sua postura para se encaixar no novo ambiente internacional, assim Virgílio Arraes (2005:5) destaca que:

“No início da década seguinte, o país, sob os auspícios do sepultamento da postura desenvolvimentista e da consequente aplicação do primado neoliberal, havia creditado em excesso o ajuste de suas necessidades internas à cadência externa da abertura e desregulamentação desmedidas, ao serem efetivadas de modo açodado. Deste modo, o percurso irregular da industrialização diversificada em nome da autossuficiência e projeção de poder praticado desde os anos 30 seria gradativamente substituído pela especialização no setor agrícola e extrativo em decorrência da visão de oportunidades restritas e, por derivação, da necessidade de alinhar-se com o centro de poder, a fim de encaixar-se na nova ordem internacional. Assim, esperava-se compensar a escassez de recursos tecnológicos e financeiros autóctones por meio do investimento externo direto (IED)”

Nessa nova configuração do início dos anos 1990 o Brasil havia se aproximado dos Estados Unidos, o que assinalava uma conduta de política externa voltada para a diversificação geográfica. No plano militar, o país anunciou na Assembleia Geral em setembro de 1990 o fim do projeto de eventuais explosões nucleares e no final de novembro, uma postura diplomática comum à Argentina diante da Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea). Apesar da crise na política brasileira com a saída de Collor em 1992, o Brasil não esqueceu de seu projeto de alteração administrativa do CSNU. Perante o ambiente internacional, mesmo sem ser uma potência bélica, o governo brasileiro havia se mostrado portador de credenciais de democracia, pacifismo, jurisdicção e multilateralismo e isso refletiu no desejo do governo de Itamar Franco de ingressar em um assento permanente no Conselho como representante regional e em desenvolvimento. Junto ao Brasil também contava com países como Alemanha, Japão e Índia que também aspiravam a entrada mesmo que sem poder de veto. (ARRAES,2005)

Portanto, Virgílio Arraes (2005) descreve que nos anos 1990, o governo brasileiro passou a argumentar que a ampliação de países membros permanentes representantes do mundo em desenvolvimento seriam etapas indispensáveis para um caminho de democratização e maior legitimidade. Assim como mencionado anteriormente, Japão e Alemanha também buscavam um assento. Já ao final dos anos 90 com a Organização das Nações Unidas completando cinquenta anos, surgiram estudos que recomendavam a reforma da organização, incluindo o CSNU. Um desses estudos, o da Comissão de Governança Global sugeriu o alargamento através de uma nova categoria: mais 5 membros permanentes sem direito a veto, seriam dois industrializados (Japão e Alemanha), um da Ásia, da América Latina e da África. Além disso outros três seriam incluídos em vagas alternadas, chegando ao número de 23 membros.

Foi entre o fim de 1998 e início de 1999 que o enfraquecimento da moeda brasileira influenciaria a política externa, pois a prioridade seria resolver os problemas econômicos internos, o tema de assento permanente no CSNU estava com baixa prioridade na agenda externa brasileira. Portanto, o Ministro da Relações Exteriores Lampreia afirmou que o projeto para transformar o Brasil em potência deveria ser arquivado devido aos problemas econômicos e sociais pelo que o país estava passando.

Ele afirmava que uma potência deve ter uma dimensão militar capaz de atuar de atuar em conflitos fora da fronteira. Embora, o embaixador dos Estados Unidos junto á ONU tivesse ido ao Brasil para tratar de uma maior participação do Brasil nas missões de paz e como isso impactaria e reforçaria a busca por um assento permanente, ele recebeu como resposta que faltava recursos financeiros. (ARRAES,2005)

Já no primeiro ano século XX, 2001, com o atentado terrorista em setembro nos Estados Unidos, o tema da reforma do CSNU veio novamente a ganhar importância na agenda externa brasileira. Vislumbrando uma alteração administrativa para preparar a comunidade internacional ao cenário com perspectivas sombrias, a proposta era adequar e refletir a realidade contemporânea, longe daquela do período da Guerra Fria. Em ocasião das eleições presidenciais e a eleição de Lula, foi reiterado e reforçado a posição do Brasil por um assento permanente no CSNU. (ARRAES,2005) Durante esse período, o Brasil foi eleito duas vezes para ocupar um assento não permanente no Conselho de Segurança da ONU, a primeira foi no biênio 2004-2005 e a segunda em 2010-2011.

O Biênio 2004-2005 representou a nona vez que o Brasil tinha sido eleito e com o maior percentual de votos na história de sua candidatura com 92 por cento dos votos dos Estados presentes na Assembleia Geral em 2003. Nesse período, o CSNU permanecia basicamente com a mesma dinâmica do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 com uma paralisia em termos práticos, apesar de ativo, o número de resoluções aprovadas foram baixos. Diante desse fato, a diplomacia brasileira continuou a atuar de modo a buscar o maior consenso possível, ao utilizar a abstenção quando acreditava que esse consenso ultrapassaria os limites políticos aceitáveis, e buscou o máximo esforço para evitar a frequente procura por soluções negociadoras fora do Conselho. (ZIEMATH,2016)

Grande parte da agenda do Conselho nesse Biênio foi ocupada pelas questões africanas como a instabilidade do Sudão, conflitos na Libéria, no Saara Ocidental e na Costa do Marfim Guiné-Bissau. Dessas problemáticas, a de Guiné-Bissau de grande interesse para o Brasil, em virtude do laço histórico, cultural e dos interesses políticos de cooperação técnica, permaneceu em segundo plano pela dificuldade causada pelo

baixo interesse dos p-5¹⁸sobre o assunto em aprovar resoluções sobre esse caso, pois de maneira usual são membros permanentes que tomam a iniciativa de trazer uma questão para debate para torna-la objeto de resolução. Na posição de membro não permanente, o Brasil buscou ultrapassar suas limitações procedimentais e trouxe para o debate as limitações do Gabinete integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) e conseguiu por meio da Resolução 1580/2004 com que o país fizesse parte da agenda da Comissão de Construção da Paz, sob a coordenação específica do Brasil. (ZIEMATH,2016)

Foi nesse Biênio que foi aprovada e aconteceu a atuação mais emblemática para o Brasil no CSNU, que foi a MINUSTAH. A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti que é o Estudo de Caso B, atendeu os interesses brasileiros para sua inserção internacional. Como se viu no Estudo de Caso B, muitos autores concordam que a MINUSTAH fez parte da estratégia do Brasil na busca de um assento permanente. Também nessa época o Brasil atuou no caso do Timor-Leste, buscando renovar por mais um ano UNMISSET, que foi estabelecida em 2002. Nesse caso o Brasil participou de discussões informais, buscando protagonismo onde não havia interesse pelos P-5. Assim, o Brasil manteve a posição de reforço das instituições multilaterais e demonstrou crescente autonomia de votos e posicionamento no CSNU. (ZIEMATH,2016)

Foi também no contexto do Biênio 2004-2005 que foi criado o G-4, que encontrou um ambiente favorável á reforma do CSNU.O Brasil, Alemanha, Japão e Índia formaram o G-4 para, em conjunto, tratar da reforma e a fim de cada um deles obter uma cadeira permanente, apoiando-se se assim de forma recíproca. Eveline Brígido (2011) resumiu as propostas deste grupo:

- criação de dez novas cadeiras no Conselho de Segurança, sendo seis permanentes e dez não permanentes.
- As seis novas cadeiras permanentes devem ser distribuídas da seguinte maneira: duas para o continente asiático; duas para o continente africano; uma para a América Latina e Caribe; uma para a Europa Ocidental e outros Estados.

¹⁸ Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU: Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia e China são chamado de P-5.

- As quatro novas cadeiras não-permanentes devem ser distribuídas da seguinte maneira: uma para a África; uma para a Ásia; uma para a Europa Oriental; uma para a América Latina e Caribe.
- Os novos membros permanentes não exercerão o direito de veto, até o momento desta questão ser discutida, o que deverá ocorrer em quinze anos após a reforma do Conselho.
- O direito de veto apenas será discutido após quinze anos da reforma.

No Biênio de 2010-2011 o G-4 participou simultaneamente como membros não permanentes do CSNU. Além disso contou com os membros também do IBAS e dos BRICS, dos quais Brasil e Índia também fazem parte. Esse período foi representativo do novo arranjo na distribuição do poder mundial e refletiu como poderia ser a dinâmica do Conselho com a entrada de novos membros. Neste contexto, o Brasil atuou com ênfase na diplomacia preventiva e na solução pacífica de controvérsias, destacou a importância do enfoque aos temas de segurança internacional, direitos humanos e desenvolvimento e reforçou a necessidade de tornar o CSNU mais representativo. Um dos exemplos da ação brasileira foi na questão iraniana em que o Brasil foi mediador, entre Irã e Turquia. (ZIEMATH,2016)

Na questão da reforma do CSNU, o Itamaraty tem a seguinte posição:” a composição e a estrutura do CSNU retratam o contexto do pós-II Guerra Mundial, com as potências vencedoras do conflito na situação de membros permanentes, sendo clara a sub-representação dos países em desenvolvimento, em particular aqueles da América Latina e da África. No pós-Guerra, eram 51 os membros da ONU. Hoje, são 193. Apesar das importantes transformações pelas quais o mundo passou desde então, a estrutura do Conselho de Segurança foi alterada apenas uma vez: em 1965, com o aumento de assentos não permanentes de seis para dez. Uma estrutura de governança desatualizada compromete a legitimidade do CSNU, e, com isso, a sua eficácia. O mundo não pode prescindir de um Conselho de Segurança capaz de lidar com as graves ameaças à paz. O Conselho de Segurança renovado deve refletir a emergência de novos atores – em particular do mundo em desenvolvimento – capazes de contribuir para a superação dos desafios contemporâneos da agenda internacional”.

Essa posição reforça a atuação da diplomacia brasileira em busca de um assento permanente no Conselho. Já quanto à Política de Defesa, em nenhum dos documentos

como a Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa não colocam essa questão como um objetivo e não se verifica nenhuma ação que seja diretamente para essa finalidade. Embora, muito se diz que a participação do Brasil na MINUSTAH possuía esse objetivo, a defesa contribuiria de maneira indireta. Nos documentos da Política de Defesa, apenas referem-se a contribuir com missões de paz e decisões do CSNU para manutenção da paz.

Retomando os conceitos de Alsina Jr (2009) que estabelecem o grau de ligação entre as duas políticas, a busca brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas encontra-se no nível 1) Incompatibilidade= ausência de articulação. Isso se deve ao fato que não houve nenhuma coordenação de políticas e diálogos acerca dessa questão, ficando esta delegada apenas á diplomacia.

CONCLUSÃO

Para o Ministério da Defesa do Brasil: “as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores, que devem aproximar suas áreas de inteligência e planejamento Além disso, nos documentos relacionados como a Estratégia Nacional de Defesa, estão implícitos motivos da importância desse relacionamento para que o Brasil possa atingir seus interesses nacionais no meio internacional. Diante disso, a pergunta de partida dessa investigação foi: “Durante o governo de Lula (2003-2010) existiu uma articulação entre a Política Externa e a Política de Defesa que respondesse as aspirações brasileiras no meio internacional?”

A hipótese aqui levantada foi de que durante o governo Lula (2003-2010) a Política Externa e A Política de Defesa estiveram mais articuladas do que nos governos anteriores. Questões relacionadas à defesa obtiveram mais espaço na agenda internacional e principalmente na região sul-americana. O objetivo brasileiro de alcançar um maior protagonismo no meio internacional fez com o país diversificasse suas regiões de atuação com a chamada “Política Externa ativa e altiva” e modificasse sua Política Nacional de Defesa e criasse a Estratégia Nacional de Defesa, além de estimular o debate na sociedade que levaria a criação de um Livro Branco de Defesa Nacional. Esse engajamento contribuiu para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano no contexto da UNASUL, para a participação e liderança da Missão de Paz das Nações Unidas no Haiti, a campanha para um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Para verificar a hipótese a análise foi baseada no estudo de Alsina Jr (2009) que trabalhou a articulação entre a política e externa e de defesa, no período de FHC, que utiliza o pressuposto realista de maximização dos ganhos e minimização dos prejuízos da ação internacional através da articulação entre política externa e defesa. Os cinco conceitos que estabelecem o grau de ligação entre as duas políticas que são considerados para a análise: 1) Incompatibilidade= ausência de articulação; 2)

Divergência= articulação deficiente; 3) Harmonização = articulação pouco profunda; 4) Coordenação = adequada; 5) Integração = ideal

Nesse sentido buscou-se analisar três Estudos de Caso para constatar se em qual nível de articulação entre Política Externa e de Defesa estão inseridos, de modo a perceber se houve a articulação que respondesse as aspirações do Brasil no sistema internacional.

O Brasil, no período de Lula (2003-2010), buscou uma política externa pautada no multilateralismo e na diversificação de parceiros internacionais, foi dada ênfase regional através do fortalecimento do Mercosul, da criação da UNASUL, também foi direcionada aos países em desenvolvimento através de parcerias, blocos e fóruns como o BRICS, IBAS. Os países africanos, asiáticos e do Médio Oriente também foram incluídos na agenda externa brasileira.

Na política de defesa, documentos como a Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa foram orientadores dos interesses brasileiros nessa área e no plano internacional. Tanto a Política Externa quanto a Política de Defesa refletiram nesse período, os objetivos brasileiros no meio internacional, como: projeção de poder, liderança regional, liderança entre os países em desenvolvimento, ter a voz ouvida em fóruns internacionais, participar de processos de manutenção paz, solução de controvérsias e mediações através do diálogo.

Como já exposto, nesse trabalho foram escolhidos estudos de caso que envolveram os agentes de política externa e de defesa para perceber a articulação entre essas políticas.

No caso sobre o Conselho de Defesa Sul-americano, foi possível verificar que: a sua criação teve amplo apoio da diplomacia brasileira no âmbito da UNASUL e como explicitado, alguns autores concordam que o Conselho foi uma das formas que expressou o direcionamento da Política Externa Brasileira para a América do Sul como uma das áreas de interesse dessa política. Portanto o campo da defesa seria mais um campo a ser aprofundado na região através do CDS. E no campo da Política de Defesa, expressou-se através dos documentos do Conselho que convergem em alguns pontos com Estratégia Nacional de Defesa e da PDN.

Ao retomar os níveis de articulação entre Política Externa e Política de Defesa descritos por Alsina jr. (2009) podemos colocar o caso do CDS no nível 3 (Harmonização) que

caracterizaria uma articulação pouco profunda. Desse modo, apesar de Ministros de Defesa e Relações Exteriores participarem em conjunto das reuniões do CDS, não ocorreu maior engajamento das estruturas formais de defesa (como militares e oficiais), ficando mais no campo político e diplomático.

No caso relativo à Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)”: ao analisar a participação do Brasil na MINUSTAH, o que se destaca como ponto principais:

1. A iniciativa de se lançar no processo decisório inicial da missão reflete o objetivo brasileiro de se fazer relevante no cenário internacional, objetivo presente tanto na Política Externa quanto na Política de Defesa do período analisado;
2. O termo “projeção de poder” destaca como motivação dessa participação;
3. O Brasil conseguiu liderar o componente militar até o fim do mandato;
4. O país também conseguiu inserir ao longo do tempo as suas demandas diplomáticas acerca do caráter da missão;
5. O Brasil pôde treinar suas Forças Armadas e aprender lições para missões futuras;
6. Pôde aumentar seu prestígio internacional e utilizou a missão para busca de um Assento Permanente no CSNU.

Utilizando os níveis definidos por Alsina Jr (2009) que estabelecem o grau de articulação entre a Política Externa e Política de Defesa, o caso da MINUSTAH pode ser incluído no nível 4) coordenação que é considerada pelo autor como adequada. Na questão sobre contribuição nas Missões de Paz da ONU as duas políticas consideravam importante essa participação para o país alcançar os seus interesses nacionais. Esse objetivo concretizou-se na MINUSTAH, em que a diplomacia brasileira participou do processo decisório e as forças militares participaram na prática da missão, participando em parceria da operação, enviando centenas de militares e equipamentos.

No caso sobre a campanha brasileira por um Assento Permanente no CSNU, a política externa brasileira, através da diplomacia, buscou participar ativamente do processo para garantia dos interesses no CSNU. Já quanto à Política de Defesa, em nenhum dos documentos analisados, como a Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa, colocam esse tema como um objetivo e não se verifica nenhuma ação que seja

diretamente para garantir um assento permanente no CSNU. Embora, muito se diga que a participação do Brasil na MINUSTAH possuía esse objetivo, a defesa contribuiria de maneira indireta. Nos documentos da Política de Defesa, apenas estão descritos objetivos como contribuir com missões de paz e decisões do CSNU para manutenção da paz.

Retomando os conceitos de Alsina Jr (2009) que estabelecem o grau de ligação entre as duas políticas, a busca brasileira por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas encontra-se no nível 1) Incompatibilidade= ausência de articulação. Isso se deve ao fato que não houve nenhuma coordenação de políticas e diálogos acerca dessa questão, ficando esta delegada apenas á diplomacia.

Ao final da análise dos Estudos de Caso onde o Caso A configura Harmonização, o B coordenação e o Caso C Incompatibilidade, ou seja, em nenhum dos casos a articulação foi considerada de nível 5 Ideal. No caso A e no Caso B a articulação ocorreu de maneira intermediária e no caso C foi ausente a articulação. Portanto é plausível dizer que no período do governo Lula, a articulação entre a Política Externa e Política de Defesa está inserida no Cenário 3 Caatê(negativo) de Alsina Jr (2009) cujo aspectos são:

Cenário 3- Caatê

- existem mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas;
- os mecanismos existentes são relativamente fluidos, porém pouco consequentes;
- o diálogo institucional é relativamente congruente com as diretivas emanadas do presidente da República, da Constituição Federal e da PDN;
- não se chega a consenso abrangente sobre uma grande estratégia nacional que parametrize a implementação da PE e PD no médio e longo prazo;
- a implementação dessas políticas não é necessariamente congruente;
- não se constrói capacidade dissuasória limitada, mas suficiente para dificultar tentativas de coação militar;

- a PE utiliza de maneira muito limitada e esporádica os poucos instrumentos proporcionados pela PD;
- a PD não amplia apenas moderadamente a capacidade de barganha da PE, mas, antes, limita-a.

Nesse sentido, pode-se dizer que não existiram estratégias de articulação entre as duas Políticas, suas ações se configuram mais como acasos e não como um plano nacional. As forças atuantes nessas políticas agiram cada qual ao seu modo de maneiras autônomas que se convergiram em alguns momentos e situações pontuais. Portanto, ao procurar responder a pergunta de partida se “Durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) existiu uma articulação entre a Política Externa e a Política de Defesa que respondesse as aspirações brasileiras no meio internacional?”, conclui-se que existiu uma articulação mínima não estrategicamente planejada à longo prazo que pudesse atingir os objetivos brasileiros.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações Internacionais e política externa brasileira ; história e sociologia da diplomacia brasileira. 2ed. Porto Alegre Editora UFRGS, 2004
- ALSINA JR., João Paulo Soares. Política externa e política de defesa no Brasil: Síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- ALSINA JR, João Paulo Soares. *O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea*. Rev. bras. polít. int. [online]. 2009, vol.52, n.2
- ALTEMANI, Henrique. Política Externa Brasileira. São Paulo: Editora Saraiva, 2005
- AMORIM, Celso (2006). A política externa do governo Lula: dois anos. In: Observatório Político Sul Americano, Rio de Janeiro, nº04, março de 2004b Disponível em :http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Artigo%20Celso%20Amorim.pdf>
- ARRAES, Virgílio Caixeta (2005). "O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002". Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, nº. 2
- ARON, R. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- BATTAGLINO, Jorge. 2009. O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano: uma convergência de vantagens. Revista Nueva Sociedad, p. 79-89. DISPONIVEL EM :<https://nuso.org/articulo/o-brasil-e-a-criacao-do-conselho-de-defesa-sul-americano-uma-convergencia-de-vantagens/>
- Bracey, D. (2011) "O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti", Contexto internacional, , 33(2), 315-331.
- Rúbens Miranda , Gonçalves, BRAGATTI Milton Carlos. Cooperacion de defensa en la UNASUL: un balance del Consejo de Defensa Sudamericano y sus limites. Revista Juridica da Presidência, Brasília v 20 n 120 fev/mar 2018 46-61 d
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa: Paz e segurança para o Brasil. (Decreto no 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências). 2ª ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

CLAUSEWITZ, C. von. Da Guerra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Fagundes Visentini, Paulo . (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil). O Brasil de Lula: Uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil *Iberoamérica. Trimestral desde Moscú*, 2011 no. 4 p. 56-68.

Diniz, E. (2015) Peacekeeping and the evolution of foreign policy, in Fischel, J. e Saenz, A. (Eds.) Capacity - building for peacekeeping: the case of Haiti. Washington - DC: National Defense University Press.

Freire, Maria Raquel; Vinha, Luís da Política externa: modelos, atores e dinâmicas Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015 Disponível em : <https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/38486/3/Politica%20externa%20modelos.pdf>

SALOMON, Mónica and PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Revista brasileira de Política Internacional [online]. 2013, vol.56

SANTOS FILHO, Iberê Pinheiro dos; PEIXOTO, Bernardo dos Reis; SILVA, Mónica Alexandra. O novo plano de Estratégia Nacional de Defesa Brasileira: o fim de um Estado pacifista?. Boletim Mundorama, Brasília, 9 jul. 2010. Disponível em: <http://mundorama.net/2010/07/09/o-novo-plano-de-estrategia-nacional-de-defesa-brasileira-o-fim-de-um-estado-pacifista-por-ibere-pinheiro-dos-santos-filho-bernardo-dos-reis-peixoto-monica-alexandra-silva/>

SILVA, Karine de Souza. A parceria estratégica ente o Brasil e a União Europeia. Kas . Brasil-Europa 69-89, 2011. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9bba5345-5832-60a2-dd92-e2a1bdae764e&groupId=252038

Tayfur, M. Fatih (1994) Main Approaches to the Study of *Foreign Policy*: A Review, METU Studies in Development, Vol.21, No.1, pp.113-138.

Rudzit, Gunther, & Nogami, Otto. (2010). Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 5-24. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000100001>

Flournoy, Michèle A. e Tangredi, Sam J.. Defense Strategy Alternatives: Choosing Where to Place Emphasis and Where to Accept Risk. In: Flournoy, Michèle A. (Ed.). QDR 2001. Strategy-Driven Choices for America's Security. Washington, DC: National Defense University Press, 2001, p. 137-166.

WINAND, Érica E SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. História [online]. 2010, vol.29, n.2, pp. 3-29. ISSN 1980-4369. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-90742010000200002>.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Para uma nova política externa brasileira. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994

LEÃO, André Ferreira, MORINI, Cristiano O Conselho de Defesa Sul-Americano e Política Externa Brasileira. Revista Monções UFGD, Dourados v2 n3 jul/dez 2013 disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/download/2821/1698>

LIDDELL HART, B. H. As grandes guerras da história. São Paulo: Ibrasa, 1982.

MATHIAS, Suzeley Kalil. Ameaças às democracias da América Latina IN: Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. Fundação Memorial. São Paulo, 2007.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Geopolítica e poder no Brasil. Campinas: Papirus. 1995.

FUCCILLE, Luís Alexandre. Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. São Paulo: UNICAMP, 2006.

_____. Conselho de Defesa SUL-AMERICANO: balanços e perspectivas in Encontro ABCP BRASILIA. 2004 disponível em : <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/conselho-defesa-sul-americano-cds-balanco-e-perspectivas-714.pdf>

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC. São Paulo: Manoele, 2005

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização das Forças Armadas. In Interesse Nacional p.71-83, junho, 2009

SEABRA, Pedro Política de Defesa, Política Externa e Grande Estratégia do Brasil in Nação e Defesa, N.º 138 IDN 2014

Análise de Política Externa: Articulação entre Política. Externa, Segurança e Defesa no Brasil. Clarice Frazão - PUC- Rio. Belo Horizonte. 2015 <http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=14%20>

ROCHA Antonio Jorge Ramalho , « Política externa e política de defesa no Brasil: Civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz », *e-cadernos ces*[Online],

06 | 2009, colocado online no dia 01 dezembro 2009 DISPONÍVEL :
<http://journals.openedition.org/eces/359> ; DOI : 10.4000/eces.359

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell et all. (2010) O PAPEL DO MINISTÉRIO DA DEFESA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A AMÉRICA DO SUL in *Fronteira Belo Horizonte*, v. 9, n. 18, p. 49 – 66.

FONSECA, Carmen 2011: O Brasil e a segurança no Atlântico Sul», In *Nação e Defesa* n.º 128, Lisboa, Instituto de Defesa Nacional, pp. 77-91.

JACOMO, Julio Cesar Pinguelli and OLIVEIRA, Ana Carolina Vieira de. Política externa de Lula e a dinâmica sul-americana: o caso da IIRSA. In *Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3º Encontro Nacional ABRI 2001*, 2011, São Paulo Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=MSC0000000122011000100010&lng=en&nrm=iso

LIMA, Raphael Camargo. A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma Grande Estratégia inconclusa. 2015. 257 f. Dissertação (mestrado) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas, 2015. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/128080>>.

OKADO, G. C. H. Política Externa e defesa no Brasil: Uma epifania pendente. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, 2013

VAZ, A. C. A Ação Regional Brasileira sob as Óticas da Diplomacia e da Defesa: continuidades e convergências. In: SORJ, B.; FAUSTO, S. (orgs.) *O Brasil e a Governabilidade da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?*. Plataforma Democrática, 2013.

LIMA, M. R. S. de Diplomacia, defesa e definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, N.; ETCHEGOYEN, S. W.; ALSINA, J. P. S. (orgs.). *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010..

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical 2008, vol.51, n.2, pp.136-156. Disponível : http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292008000200009&script=sci_abstract&lng=pt

RIBEIRO, Elton Jony Jesus and MORAES, Rodrigo Fracalossi de. De BRIC a BRICS: como a África do Sul ingressou em um Clube de Gigantes. *Contexto int.* [online]. 2015, vol.37, n.1, pp.255-287 Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292015000100255&script=sci_abstract&lng=pt

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura OPISA*, n.8, ago. 2010.

MENDES, Flávio Pedroso. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista. *Contexto int.* [online]. 2015, vol.37, n.1, pp.113-142. DISPONÍVEL EM http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292015000100113&script=sci_abstract&tlng=pt

Morgenthau, H. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Ed. Unb/Ipri, 2003

Gonçalves, F. (2018). Articulações e tensões: política externa e política de defesa no Brasil e na Colômbia *Mural Internacional*, 8(1), 76-91. doi:<https://doi.org/10.12957/rmi.2017.32483>

UGARTE, José Manuel. El Consejo de defensa Suramericano: Balance y perspectivas, s.d. 2011

UZIEL, FONTOURA “A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões” Insituto Igarapé, 2017 disponível em: <https://igarape.org.br/brasil-na-minustah-2004-2017/>

O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011) / Gustavo Gerlach da Silva Ziemath. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, disponível em [:https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2016;00107466](https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2016;00107466)

1

Fontes da Internet :

- MERCOSUL: EM POUCAS PALAVRAS

<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/5908/12/innova.front/em-poucas-palavras>

- DISCURSO PRESIDENCIAL DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA NA REUNIÃO DE CÚPULA DO MERCOSUL EM 18/06/2003

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/18-06-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-de-cupula-do-mercosul.pdf/view>

- DISCURSO PRESIDENCIA DE POSSEL DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA 01-01-2003

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>

- MINISTÉRIO DA DEFESA: O PAPEL DA DEFESA NACIONAL
<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/papel-da-defesa-nacional>

- ITAMARATY: CÚPULA AMÉRICA DO SUL-PAÍSES ÁRABES
<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3675-cupula-america-do-sul-paises-arabes-aspa>

- ITAMARATY: UNIÃO EUROPEIA
<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>

- MRE: BRASIL-EUROPA DECLARAÇÃO CONJUNTA

<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Braseuropa/ptbr/file/Declara%C3%A7%C3%A3o%20Conjunta%202011/4%20out%202011%20Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20Portugu%C3%AAs.docx>