

GUERRA E PAZ: O BRASIL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Shiguenoli Miyamoto

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Email: shiguenoli@gmail.com

X JORNADAS DE SOCIOLOGIA DE LA UNLP

Departamento de Sociología

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Universidad Nacional de la Plata (UNLP)

5, 6 y 7 de diciembre de 2018

GUERRA E PAZ: o Brasil e as Relações Internacionais

Shiguenoli Miyamoto¹

Universidade Estadual de Campinas

Email: shiguenoli@gmail.com

Resumo:

O território brasileiro foi substantivamente aumentado desde 1494, escapando ao estabelecido pelo Tratado de Tordesilhas firmado entre os reinos da Península Ibérica. Entretanto, nem sempre o país utilizou o recurso das armas para ver atendidas suas reivindicações desde que era uma colônia portuguesa. De fato, as visões de cooperação e conflito tem sido observadas em momentos diferentes da história brasileira. O objetivo do presente texto é analisar o comportamento brasileiro no plano das Relações Internacionais, ou seja, o seu relacionamento tanto com seus parceiros do entorno sul-americano, quanto do sistema internacional como um todo, com ênfase no período mais recente. Considerando que o contexto das relações internacionais está sempre sujeita a abruptas alterações, e também para fazer frente ao que considera diferentes ameaças (“novas” e tradicionais) à sua soberania, o país tem investido, sobretudo nas últimas décadas, em sua política de defesa nacional. A conjugação de esforços envolvendo o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Defesa e outras entidades atenderia, dessa forma, as necessidades de o país ter mecanismos eficientes de defesa e proteção do território e de suas instituições, bem como para aumentar seu poder nacional e projetar-se em escala mais ampla, aumentando sua participação no concerto mundial.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Forças Armadas brasileiras; América Latina.

Introdução

A glorificação daqueles que participaram em conflitos envolvendo o Brasil seja em seu entorno, seja no âmbito mais amplo do sistema internacional, é eterna. Por isso, os pracinhas/febianos (membros da Força Expedicionária Brasileira) que estiveram presentes na Segunda Guerra Mundial, em campos de Itália, são frequentemente reverenciados e evocados como heróis nacionais.

O mesmo diz respeito àqueles que combateram na Guerra do Paraguai contra Francisco Solano Lopez (1864-1870). Possivelmente, esses são os dois casos mais representativos da presença brasileira em campos de batalha em outros países, distanciados por considerável tempo. Os primeiros na década de 1940 e os outros nos longínquos anos de 1860.

¹ Este texto e a participação no evento contaram com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa, nível 1A, concedida ao autor.

Tanto em um caso quanto em outro, as vantagens inclusive alcançaram seus descendentes, em gratidão pelo que seus antepassados realizaram. Se bem ou mal, pouco importa, o fato é que na memória nacional, a presença de soldados brasileiros para defender a região contra governantes outros que colocassem em risco seus interesses, ou para combater ameaças contra a desestruturação pela força da ordem vigente, justifica as benesses daí advindas.

Fatos recentes caminham nessa direção, mostrando a durabilidade desses benefícios. Conforme informou o ministro do Planejamento Dyogo Oliveira em janeiro de 2018, o governo brasileiro ainda paga pensões a cinco familiares de militares que marcaram presença no grande conflito cisplatino. (JARDIM, 2018)

Uma explicação que carece, contudo, de investigações mais aprofundadas poderia sugerir que o fato de o Brasil, tradicionalmente, resolver suas querelas pela força do Direito e dos tratados e acordos internacionais, mediados ou não, faz com que em decorrência disso, se confira importância significativa aos militares que participaram de conflitos armados. Destarte, exalta-se o papel jogado pelas Forças Armadas enquanto organização que defende as instituições nacionais e os valores do mundo em que se encontra inserido.

Afinal de contas, é para ocasiões especiais de conflitos que as Forças Armadas se preparam toda a vida, desde que ainda jovens ingressam nas academias militares, e se aquartelam durante quatro ou cinco décadas, à espera de uma oportunidade para colocar em ação seus conhecimentos e práticas. Oportunidades essas que na maior parte das vezes jamais ocorrem na vida dos militares, tendo estes toda a vida apenas desempenhado tarefas burocráticas e administrativas. Por isso mesmo, a participação em missões de paz nas décadas mais recentes é sempre percebida como uma chance de exercitar parte do papel para o qual foram treinadas.

Como tem o Brasil se comportado nas Relações Internacionais em seu entorno e no contexto mais amplo do sistema mundial? Diversas vertentes devem ser consideradas para se realizar tal análise, como a econômica, diplomática, cultural, militar, etc. Consciente da dificuldade em abordar assunto dessa magnitude, ponderando todas as variáveis, o presente texto procura responder algumas indagações sobre o tema, portanto, de maneira parcial, a partir de apenas duas dessas instâncias, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas.

Porque competem as nações

Prestígio e poder poderiam ser mencionados como dois dos fatores mais relevantes, que os chefes de governo e de Estado levam em consideração ao elaborar e tentar implementar suas políticas públicas, nessas considerando a atuação de seu país através da diplomacia e das armas.

Elementos outros, como o chamado poder brando/*soft power*, tem sido, igualmente, elencados e considerados como importantes na trajetória dos países que, por intermédio da expansão da língua, de valores e da cultura, espraíam seu poder e influência no mundo.

Certamente tal raciocínio se aplica em grau maior àquelas nações que desempenham papel de relevância elevada no concerto internacional, utilizando no limite o recurso da força e da violência para fazer prevalecer suas vontades. Mas acham-se voltadas, sobretudo, para a defesa e manutenção do status quo ou buscando ampliar suas influências políticas, culturais, estilos de vida e comportamento e, fundamentalmente, naquilo que diz respeito às vantagens econômicas.

É o domínio de variáveis dessa natureza, e capacidade de atuar isoladamente ou em parcerias em todo o mundo, política, econômica e militarmente, que caracteriza e diferencia as grandes potências das médias/regionais/emergentes na configuração da ordem mundial, determinando os rumos das políticas globais, seja em reuniões de grupos e instâncias menores, seja através das grandes organizações e institutos/agências internacionais.

O fato de deter tais elementos não significa que consigam fazer prevalecer seus pontos de vista em todos os momentos, nem que saiam vitoriosos em todas as guerras, mas impedem que políticas afetando seus interesses sejam na maior parte dos casos implementadas contra suas vontades. As guerras da Indochina e do Vietnã, entre outras, apontam como grandes potências como a França e os Estados Unidos da América não conseguiram impor-se aos seus adversários, mesmo detendo equipamentos militares infinitamente superiores.

Para aqueles que não foram contemplados, nem sejam detentores de territórios com características geográficas e recursos naturais quantitativa e qualitativamente abundantes, favoráveis, e que chegaram tarde para competir diretamente com o pequeno rol de grandes potências, como demarcado pelo pós-Segunda Guerra Mundial, as margens de atuação se encontram limitadas não apenas em termos estratégico-militares, mas principalmente pela baixa capacidade de competição econômica e defasagem científico-tecnológica (que se reflete na própria indústria de guerra).

A dinamicidade das transformações que ocorrem em escala geométrica, verificadas no fechar do século passado, serviu para acirrar a competição entre as grandes potências e blocos, deixando em condições delicadas aqueles outros que não se enquadraram com rapidez e competência suficientes nesse novo cenário mais global e competitivo.

A presença constante e cada vez maior em todas as latitudes e em todas as instâncias, tem se convertido no mote desses países que buscam, portanto, cada vez mais prestígio, poder e influência nos negócios e políticas mundiais. Certamente que, para assegurar tais vantagens nessa competição, encontram-se amparados por políticas externa e internacional agressivas, além de vasto e sofisticado aparato bélico.

Por isso mesmo a indústria de guerra tem sido, há considerável tempo, o segmento mais rentável em termos de negócios movimentando, segundo fontes recentes, cifras que ultrapassam US\$ 1,7 trilhão, motivo também que poderia explicar a permanência interminável de conflitos ao redor do mundo. (DEUTSCHE WELLE, 2018)

É em contextos dessa natureza que o Brasil tem procurado agir e se movimentar nas últimas décadas, marcadamente, a partir do fim da Guerra Fria. Evidentemente trata-se, como se pode aferir sem dificuldades maiores, de cenário adverso para países como o Brasil e outros de igual porte, com a rigidez verificada na estrutura do sistema internacional, e que propicia poucas mudanças, muito distantes daquelas desejadas pelos menos aquinhoados, que procuram aumentar seus indicadores e usufruir de espaços maiores do poder mundial.

O Brasil no entorno e no mundo

Ainda que algumas interpretações confirmam aos governos brasileiros caráter pacifista em suas Relações Internacionais durante a História, essa forma de conceber o desenvolvimento das instituições e território nacionais está distante de corresponder à realidade dos fatos.

Em primeiro lugar, porque nem sempre o pacifismo, como no caso brasileiro, pode ser entendido como ausência completa de interesses na ampliação de território.

Em segundo lugar, porque o fato de não ser utilizado o recurso da força e da violência tenha se reduzido a agressividade política da Colônia (1500-1822), do Império (1822-1889) e do início da República (1889) empurrando as fronteiras além-Tordesilhas (1494), apoiando ou não as missões representadas pelas entradas, bandeiras e populações diversas. O fato é que uma vez ocupados, os territórios absorvidos foram objeto de intensas negociações ora pelo

Tratado de Madrid (1750), pelo Tratado de Santo Ildefonso (1777), ora pela aquisição do estado do Acre (1903). (MACEDO SOARES, 1939).

Em terceiro lugar, além do conflito da Bacia do Prata, outras iniciativas podem ser constatadas pelo governo brasileiro (vide item adiante) em relação aos seus vizinhos, ainda que, quantitativamente, em menor número do que os conflitos verificados por exemplo envolvendo países como Argentina, Chile, Peru, Equador ou Bolívia, além de Venezuela e Guiana.

O comportamento adotado pelos governantes representantes das Coroas Portuguesa e Espanhola, contudo, pode ser entendido como ocorrências normais verificadas em momentos da História em que as fronteiras e a formação dos Estados Nacionais sul-americanos ainda estavam se definindo/consolidando. Mesmo quando libertados do jugo das metrópoles europeias da Península Ibérica, as nações deste continente ainda disputavam direitos por territórios e, muitas vezes sem acordos, lançaram mão de vias conflitivas para resolver suas divergências.

Na realidade, ainda perduram em diversas partes da América do Sul, discordâncias sobre a forma e mecanismos como os atuais países foram constituídos, havendo reivindicações para a retomada de discussões sobre a necessidade de retornar a História anterior, como ocorre com a demanda boliviana de saída para o mar, perdida na Guerra do Pacífico (1879-1883).

Em toda a História brasileira, a América do Sul sempre se converteu em atenção prioritária, com ênfase na região sul do continente, seja pela presença argentina e pelas disputas na bacia platina, seja porque geograficamente sempre se constituiu em território mais favorável para o adensamento populacional e aproveitamento dos recursos naturais.

Ainda hoje, é através do Cone Sul que se verificam as maiores iniciativas em intercâmbios políticos, culturais e econômicos, culminando a partir da década de 1980 com o início dos processos de integração e formação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) alguns anos depois. E também, porque aí se localiza o país com capacidade maior de negociações frente aos interesses brasileiros.

As regiões andina, amazônica e atlântica apenas mais recentemente passaram a ser alvo de interesse maior do governo brasileiro. Nos Andes, atenção verificou-se a partir da década de 1969, seja com o Pacto Andino, seja com o Tratado de Cooperação Amazônica firmado em 1978 abarcando esses países, além dos pertencentes à Bacia Amazônica. (MRE, 1978) Já os olhares para o Atlântico Sul são permanentes, visto que se constitui no grande

lago que separa o país dos vizinhos da África Ocidental, tendo sido objeto de especial atenção na década de 1970 quando o governo brasileiro fixou em 200 milhas o seu mar territorial. Daí, também, a criação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS) pela Organização das Nações Unidas, por intermédio de iniciativa brasileira em 1986, abarcando nações ribeirinhas dos continentes sul-americano e africano. (MRE, 1986)

Em termos globais, ainda que receba designações que procuram caracterizar cada momento histórico da vida política brasileira, mas que nem sempre correspondem à realidade, a pauta das Relações Internacionais sempre foi aberta e pragmática, sem a conotação que especificamente se tentou designar a conduta nacional nos governos dos generais Ernesto Geisel (15.03.1974 a 15.03.1979) e João Baptista Figueiredo (15.03.1979 a 15.03.1985). Nesses dois governos, o pragmatismo responsável era entendido como uma política de riscos calculados, que não se preocupava com ideologias, mas sim com mercados, nem concebia a existência de amigos, mas sim de aliados.

Certamente momentos houve em que ocorreram proximidades maiores com os Estados Unidos da América, mas isso se verificou sempre sob circunstâncias fortes, marcadas por períodos excepcionais, como no início da Guerra Fria e após a derrocada do governo de João Belchior Marques Goulart (07.09.1961 a 01.04.1964).

De resto, o relacionamento especial com esse país, por exemplo, sob o mandato do Marechal Eurico Gaspar Dutra (31.01.1946 a 31.01.1951) nada mais significou do que o entendimento de que o governo da Casa Branca é o grande líder do Hemisfério Ocidental e que o Brasil sempre se situou em sua área de influência.

Por outro lado, em oportunidade distinta, não significa também que tenham ocorrido políticas de alinhamento automático como se apregoava ao se analisar a conduta do governo do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (15.04.1964 a 15.03.1967), quando sob seu período se fez menção explícita à teoria dos círculos concêntricos partindo da Bacia do Prata, do Hemisfério Ocidental e do Mundo Ocidental. Neste caso específico, aceitava-se uma interdependência, mas também dever-se-ia fazer clara distinção entre os interesses da grande potência do hemisfério e os específicos brasileiros. (MRE, 1966)

De fato, nada disso foi diferente do que sempre se priorizou na Casa do Barão do Rio Branco, com exceção possível de breves momentos na primeira metade da década de 1960, com a denominada política externa independente.

A política brasileira sempre se caracterizou por apresentar-se pragmática em sentido amplo, na defesa dos interesses do país (leia-se dos grupos que estão no controle do aparato

de Estado, como ocorre em todo o mundo), sendo tal comportamento a tônica adotada pela Chancelaria brasileira ao definir as políticas nacionais voltadas para o exterior, entendendo suas limitações de poder e de influência. Na maior parte das vezes, teve consciência da falta desses elementos, distinguindo entre a inserção internacional desejada e a possível, segundo suas capacidades.

Alterou-se seu estilo conforme as conjunturas e adversidades, os interesses momentâneos, flexibilizando a atuação do país, ora priorizando o relacionamento bilateral ora concedendo importância aos vínculos multilaterais em blocos mais amplos ou limitados geográfica ou economicamente.

Assim, manteve proximidade com os Estados Unidos da América e com a comunidade sul-americana, ainda que em ocasiões diversas desentendimentos tenham se observado, às vezes com acentuada acidez. No início da década de 1960, na conjuntura marcada pela ascensão de Fidel Castro em 1959, com a fracassada invasão da Baía dos Porcos em 1961, e com a crise dos mísseis em 1962 chegou-se ao final o governo de João Goulart, seguindo-se outros situados abaixo do Rio Grande.

Mas nem o fato de se o Brasil entender a segurança hemisférica como fundamental para os interesses e valores nacionais, e de ter participado da intervenção na República Dominicana em 1965, fizeram com que as relações entre Brasília e Washington seguissem em completa harmonia.

Desentendimentos por exemplo, na área de energia nuclear e de direitos humanos entre outros levaram inclusive a denúncia em 1977 por parte do governo brasileiro do Acordo Militar firmado em 1952 entre os dois países. (BRIGAGÃO, 1978) Por outro lado, afinado ideologicamente com os valores políticos norte-americanos, e por estar em sua área de influência regional, o regime militar (01.04.1964 a 15.03.1985) preparou a Operação Trinta Horas para interferir no Uruguai em 1971, nas eleições nacionais daquele país, ao mesmo tempo que adotou comportamento semelhante na Bolívia no mesmo ano, com a queda de Juan José Torres Gonzalez e a ascensão de Hugo Banzer. (GRAEL, 1985; NEEDLEMAN, 1974; PAYRO, 1973) Mesmo em país do continente, ainda que não fronteiriço, a presença do governo militar brasileiro se fez presente no período do general Augusto Pinochet.

O Brasil no pós-Guerra Fria

A década que fecha o século XX, e as que se seguem, apresentam elementos interessantes sobre a conduta do governo brasileiro na cena internacional. No contexto de fim de Guerra Fria e da velocidade das transformações tecnológicas e sociais, afetando economia e política, fizeram com que as autoridades brasileiras se comportassem de acordo com as circunstâncias, considerando a possibilidade de se engajar no sistema internacional como parceiro confiável e também com novas aspirações.

Na realidade, não se tratava de reivindicações diferentes das que sempre fizera, mas de adaptações das mesmas no cenário que então recém se desenhava, em contexto caracterizado pela interdependência e globalização, segundo as interpretações do período. (CARDOSO, 1997)

Algumas grandes marcas caracterizam a atuação do governo brasileiro nas Relações Internacionais no pós-Guerra Fria. Uma, relacionada com o novo contexto que se configurava, e a interpretação de que havia necessidade de se mostrar como um parceiro confiante para os demais países, portanto, aceitando as convenções internacionais em temas sensíveis da agenda global como proliferação de armas nucleares, direitos humanos e meio ambiente.

A segunda diz respeito às pretensões no sistema internacional, em cargos de direção de organizações internacionais. A terceira, apoio a formação de instâncias regionais no entorno e em grupos limitados abarcando outros membros de porte semelhante (às vezes nem sempre) da comunidade mundial. A quarta, a presença maior em missões de paz e de cooperação internacional. Igualmente, pode-se arrolar ainda ao ecumenismo da política externa brasileira, a abertura e ampliação do leque de alternativas de parcerias para apoio de suas reivindicações.

Em largos traços, pelo menos duas frentes foram contempladas. A primeira diz respeito à procura de mais espaços na arena global. A segunda preocupação acha-se voltada para as políticas de defesa nacional, de maneira mais enfática, inclusive alterando-se a estrutura das Forças Armadas. Obviamente, parte-se do entendimento de que a primeira solicitação só pode ser efetivamente atendida, se o país contar com vetores outros que confirmem respeitabilidade para quem deseja tornar-se ator de primeira grandeza no jogo mundial do poder.

Sob esse prisma, o dito realismo político sempre esteve presente nas avaliações e posturas pragmáticas que o governo brasileiro faz sobre o funcionamento dos mecanismos do sistema internacional. Ou seja, de que o elemento poder é essencial em suas distintas facetas

(política, econômica, cultural, militar), tanto para aferir capacidade em termos absolutos quanto comparados com as demais nações (poder duro/*hard power*), além de implementar políticas de cooperação, influência e/ou cooptação de parceiros (poder brando/*soft power*) com os quais possam somar votos nas distintas arenas onde se travam as disputas para ver atendidas suas reivindicações.

Em busca de mais espaços e projeção

Dois traços também sempre fizeram parte da história brasileira, desde a época em que o país esteve submetido à Coroa Portuguesa. De um lado, a busca incessante pela ampliação territorial, definindo seu contorno geográfico em 1903, sob a égide do Barão do Rio Branco na Chancelaria, com a incorporação de 152.581 km² do Acre, quatrocentos anos depois do Tratado de Tordesilhas (que fixava o tamanho da colônia luso brasileira em cerca de 3 milhões de km²). Em segundo lugar, a tentativa permanente de aumento de poder e de prestígio no sistema internacional.

Historicamente, a política nacional sempre entendeu ser a América do Sul seu primeiro campo de atuação, mas com clara percepção de que em função das disparidades dos indicadores dos demais membros da comunidade sul-americana, vantagem explícita se observa em favor brasileiro, motivo pelo qual papel de proeminência regional estava por isso mesmo assegurado.

Evidentemente que essa concepção de país maior nem sempre se traduziu em discursos ou ações mais agressivas ou belicosas, ainda que em oportunidades variadas, por exemplo, na década passada, mensagens nessa direção foram claramente lançadas por via presidencial através de Luiz Inácio Lula da Silva nos inícios de seu primeiro governo (01.01.2003 a 01.01.2007), mas que foram aos poucos abandonadas, no seu segundo mandato, visto que se constituíam em fortes motivos que serviam para acirrar os ânimos com os vizinhos (01.01.2007 a 01.01.2011).

Tratava-se de discursos que coincidiam com as elucubrações fartamente utilizadas pelos geopolíticos nacionais de outras décadas, de que ao Brasil estaria reservado glorioso destino. Como país voltado para o Atlântico e detentor de elementos considerados importantes geográfica, demográfica e economicamente e em termos de recursos naturais, as ambições e demandas nacionais caminharam juntas e no mesmo ritmo de sua ampliação territorial.

Por isso mesmo, já na década de 1920 reivindicava assento como membro permanente na recém criada Liga/Sociedade das Nações. Tendo sido rejeitada tal reivindicação, afastou-se da mesma em 1926. Mas tal fato já demonstra fatos importantes: primeiro, o status desejado pelo Brasil, apoiado em suas variáveis, extrapolava o plano regional; e, em segundo lugar, não encontrou ressonância junto às potências da época, mostrando, igualmente que entre o desejo e aspirações e a dura realidade do jogo de poder mundial, as barreiras e distâncias apresentam-se muitas vezes insuperáveis, além da vontade e da voluntariedade da retórica e dos discursos.

Por isso, também, um século depois da tentativa de ingresso no Conselho de Segurança da Sociedade das Nações, o Brasil não viu ainda atendido seu desejo, apesar deste se ter convertido em reivindicação permanente da política externa brasileira desde o início dos anos 1990. Nem a pretensão manifestada pelo governo em fazer parte do G8 foi atingida, com explícita negativa de Ângela Merkel em colocar o assunto na pauta do grupo.

Não foram poucas as candidaturas brasileiras a cargos diretivos de instituições internacionais no pós-Guerra Fria. A mais importante diz respeito á eterna busca pela vaga de membro do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, e que fez parte explícita das prioridades do primeiro governo Lula, embora tenha sido cogitada também nos governos de Fernando Collor de Mello (15.03.1990 a 29.12.1992) e de Itamar Franco (29.12.1992 a 01.01.1995). Ainda que não seja considerada prioridade da atuação do governo brasileiro, persiste tal ambição, mesmo que longínqua.

Além de cargos em instâncias do continente americano como a Organização dos Estados Americanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, pode-se mencionar entre outros a escolha de José Graziano da Silva como diretor geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em 2013; de Roberto Oliveira da Silva como diretor executivo da Organização Internacional do Café em 2013; de Roberto Carvalho de Azevedo como diretor geral da Organização Mundial do Comércio em maio de 2013 e reeleito depois para novo mandato em 2017; de José Dauster Silva no cargo de diretor executivo da Organização Internacional do Café em março de 2017, depois de ter sido diretor executivo do Comitê Consultivo Internacional do Café (ICAC) em 2013; de Bráulio Ferreira de Souza Dias, como secretario da Convenção sobre Diversidade Biológica.

As pretensões brasileiras a cargos diretivos de instâncias internacionais teriam, inclusive, provocado reações iradas de Nestor Kirchner que teria criticado o governo

brasileiro de querer ocupar todas as vagas, inclusive eleger o Papa, conforme explorava quotidianamente a imprensa.

Defesa e segurança

Embora desde os anos 1930 o Brasil tenha criado o Conselho de Segurança Nacional e temas ligados a essa questão façam parte da Constituição Brasileira, foi somente na última década do século passado, que as autoridades reestruturaram efetivamente as Forças Armadas, elaboraram pela primeira vez um documento oficial sobre defesa nacional e se criou tardiamente, se comparado com os vizinhos, o Ministério da Defesa.

De fato, dentro da tradição estabelecida pelo menos desde o Tratado de Westfália, com os Estados soberanos, obviamente, a questão da defesa do país e de suas instituições, sempre se colocou na agenda dos governantes. Afinal, a segurança nacional deve e procura ser preservada em todos os momentos, não importando a modalidade de governos e de regimes. Por isso, a preocupação com os contingentes, equipamentos militares e sua modernização, dentro de suas capacidades orçamentárias.

No caso brasileiro, ao longo do tempo, os investimentos na área sempre se colocaram de forma ponderada, se comparados com os grandes países. Isto se deve, certamente, à tradição de sua pouca participação em conflitos na região e as soluções serem encaminhadas por via diplomática. Hoje o montante destinado às Forças Armadas é relativamente modesto e oscila em torno de US\$ 20 bilhões anuais para um PIB de US\$ 1,54 trilhão (o que equivale a 1,3%), e um contingente de 367 mil membros para uma população de 209 milhões (RESDAL, 2016). Porcentuais mais elevados já foram constatados em outros anos, porém, em períodos de crise, os gastos e investimentos foram sensivelmente reduzidos.

No pós-Segunda Guerra Mundial, foi apenas no período do regime militar que as questões de defesa e segurança se colocaram de forma mais aguda, em face da peculiaridade das circunstâncias. Por isso, além de políticas agressivas de neutralização do que era considerada doutrina espúria tanto no plano interno quanto no entorno, o país recusou-se a aderir ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) enquanto firmou o Acordo Nuclear com a República Federal da Alemanha em 1975.

No primeiro caso, o governo considerava desproposito aderir a tratado que diferenciava claramente os possuidores de tecnologia nuclear e daqueles que almejavam essa tecnologia, tanto para seu desenvolvimento quanto para outras finalidades, denunciando o que

considerava o congelamento do poder mundial. (ARAUJO CASTRO, 1972). A adesão só ocorreu em 1998, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, embora já tivesse aderido ao Tratado para Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco) em 1994, mais de vinte anos após sua existência.

No âmbito regional o Brasil propôs a criação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) em 1986, enquanto no plano interno tomou-se conhecimento em 1985 do Projeto Calha Norte, abrangendo a região amazônica. Em 1985 também o Exército efetuou uma modificação em sua estrutura administrativa e estratégica com a criação de sete comandos em substituição aos 4 Exércitos regionais (Sul, Sudeste, Nordeste e Centro Oeste).

O final da Guerra Fria presenciou em poucos anos a preocupação brasileira em proteger o Norte do país com os Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), ao mesmo tempo que divulgou em 1996 o Documento Nacional de Defesa e criou-se o Ministério da Defesa em 1999, reunindo em uma única instituição as forças singulares (Exército, Marinha e Aeronáutica).

Em termos amplos, desde o início da Guerra Fria, o Brasil direcionou suas atenções estratégico-militares para frentes, conforme as conjunturas. Em primeiro lugar, dentro do contexto geopolítico continental e comungando os valores do mundo ocidental liderado pelos Estados Unidos da América, a afiliação anticomunista, caracterizada, por exemplo, pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947, motivando participação na República Dominicana em 1965, sob o governo militar.

Em segundo lugar, a preocupação no plano regional com as divergências envolvendo o governo argentino, em torno do poder e da influencia em seu entorno, caracterizado, por exemplo, por ocasião da construção da barragem de Itaipu na década de 1970.

Em terceiro lugar, com o esmaecimento do conflito Leste-Oeste e com a resolução do contencioso de Itaipu, o foco das atenções brasileiras passou a ser canalizado para o Norte do país, a região das grandes florestas amazônicas. Tal orientação é a que se faz presente desde os anos 1970, quando críticas sobre o mau uso dos recursos naturais brasileiros e a questão ambiental de forma ampla passaram a ocupar espaço significativo na agenda internacional, abordando-se a questão do desenvolvimento.

Documentos internacionais já se mostravam presentes, fazendo ressalvas sobre a forma como países em desenvolvimento como o Brasil utilizavam de maneira indiscriminada seus recursos ambientais, colocando em risco o gerenciamento global. Nessa direção caminhavam os relatórios Willy Brandt, da Comissão Sul-Sul e de Gro Harlem Brundtland, e

que coincidiam com as grandes conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento realizadas em Estocolmo em 1972 e repetida duas décadas depois no Rio de Janeiro. (BRANDT, 1980; CMMAD, 1988).

Preocupações ambientais e que, segundo as autoridades brasileiras, colocavam em risco a soberania nacional, por exemplo através da possibilidade levantada sobre uma possível internacionalização da Amazônia, com a criação de territórios autônomos indígenas dentro do país, estão, portanto, retratadas direta ou indiretamente nos tratados regionais e documentos focalizando a defesa nacional, desde o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) até o Livro Branco de Defesa (2012).

É certo que o tema da Amazônia, sua ocupação, integração ao resto do país e as denúncias sobre sua internacionalização já faziam parte das preocupações da política brasileira, há muitas décadas, desde quando se falou em possível introdução de negros norte-americanos no espaço amazônico e sua transformação em domínio mundial (LUZ, 1968; REIS, 1982)

A soberania nacional sobre essa parte do território, ao lado da necessidade de ter contingente militar apreciável e de um parque bélico, constituíram-se em temas permanentes da agenda estratégica brasileira nos documentos divulgados nos últimos 20 anos.

Vejamos como, oficialmente, o governo brasileiro pretendia responder aos desafios colocados sobre a região amazônica.

O primeiro documento sobre a Política Nacional de Defesa é claro a esse respeito, ao tratar do problema dos movimentos com o M19 colombiano e do Sendero Luminoso peruano, além do tráfico de drogas. No item 2.12 pode-se ler que

“no âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação”. (MD, 1996)

Em versão reformulada e ampliada na Política de Defesa Nacional de 2005 considerava-se o mundo globalizado onde

“a questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade, e países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional”. (MD, 2005)

Por isso, o governo deveria contemplar algumas medidas considerando que

“para contrapor-se às ameaças à Amazônia é imprescindível executar uma serie de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, a efetiva ação do Estado no desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais”. (MD, 2005)

Na extensa proposta sobre a Estratégia Nacional de Defesa, entre outros, a questão amazônica era colocada da seguinte forma, em uma das diretrizes, intitulada “Priorizar a região amazônica”.

“A Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa. A defesa da Amazônia exige avanço de projeto de desenvolvimento sustentável e passa pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. O Brasil será vigilante na reafirmação incondicional de sua soberania sobre a Amazônia brasileira. Repudiará, pela prática de atos de desenvolvimento e de defesa, qualquer tentativa de tutela sobre as suas decisões a respeito da preservação, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia, de desenvolvimento e de defesa da Amazônia. Não permitirá que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros – políticos ou econômicos – que queiram enfraquecer a soberania brasileira. Quem cuida da Amazônia brasileira, a serviço da humanidade e de si mesmo, é o Brasil”. (MD, 2008).

Ainda que se possa mencionar que a região Amazônica se constitui na preocupação maior em termos estratégico-militares desde os anos 1980, outros itens igualmente importantes ocupam a pauta da defesa nacional.

Assuntos dessa natureza mostram, por outro lado, o entendimento que o governo faz das Relações Internacionais: é uma postura pragmática, de concepção universalista, priorizando uma determinada região ou parceiros conforme as conveniências e o contexto internacional.

Para atender a sua atuação no cenário regional e global, então, as três instancias maiores tem que estar devidamente preparadas, ou na medida do possível, que possa responder aos desafios que se colocam.

No diplomático, como já especificado, atuação nas organizações internacionais; no econômico, conferir importância para as negociações globais, protecionismos e mecanismos adequados no plano interno para participar da economia mundial, ainda que represente apenas cerca de 1% do comércio global; no plano militar, além de uma política de defesa definida, criação das outras variáveis, componentes imprescindíveis para manter a soberania nacional e preservação das instituições.

No âmbito militar, necessário se fazia a modernização dos equipamentos de guerra, contingente razoável e uma estrutura administrativa que funcione adequadamente. Daí a criação do Ministério da Defesa em 1999.

Pouco antes de sua criação, o então presidente Fernando Henrique Cardoso, dizia em 15 de abril de 1998, que “o Brasil precisa de um sistema de defesa capaz de responder às exigências do século XXI; enfrentar os desafios no combate ao narcotráfico, as ameaças ao

meio ambiente e as emergências de cunho social.” A criação do Ministério da Defesa teria então como objetivo otimizar o sistema de Defesa Nacional. (RADIOBRAS, 1998).

Uma década depois, quando se divulgou o documento mais amplo sobre o tema no país, a Estratégia Nacional de Defesa de 2008 caminhava nessa direção, ao enfatizar que a mesma

“trata da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da Base Industrial de Defesa e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Ao propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e com medidas de implementação, a Estratégia Nacional de Defesa contribuirá para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo.” (MD, 2008)

A divulgação do Livro Branco de Defesa Nacional em 2012, foi assim apresentada e justificada pelo então ministro da pasta Celso Amorim:

“O Livro Branco de Defesa Nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul. Poderá nesse sentido, ser um instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul americano que possibilite a opção por soluções pacíficas e a consequente eliminação de hipótese de guerra. Para além desse esforço, buscamos demonstrar aos países de fora da região que a nossa defesa possui caráter essencialmente dissuasório e está organizada para evitar que o Brasil sofra ameaças. Procuramos descrever de maneira fundamentada que defesa não é delegável e que devemos estar preparados para combater qualquer agressão.” (AMORIM, 2012)

A montagem de uma indústria bélica foi, portanto, uma das políticas incentivadas pelo governo envolvendo tanto a administração pública, quanto os setores privados, em instituições como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

Esta preocupação já existia há algumas décadas. Em 1975 tinha sido criada a Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), concentrando as atividades em São José dos Campos no parque industrial do Vale do Paraíba, entre as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, produzindo tanques, mísseis e armas leves e envolvendo em torno de quatrocentas empresas. Além de suprir as necessidades internas, exportava tanto para os vizinhos latino-americanos, quanto para países africanos e do Oriente Médio. (PUNGS, 1989; TOLLEFSON, 1990; SOLINGEN, 1998) As atividades que foram aos poucos sendo reduzidas na década seguinte foram, então, reativadas apenas nos anos mais recentes de forma vigorosa. (MAGALHÃES, 2018).²

² Há uma expressiva literatura produzida desde os anos 1980 que trata das diversas facetas da indústria bélica brasileira, mas que não é aqui discutida ou mencionada, porque foge aos objetivos do texto. Para os interessados, vale recorrer aos escritos, entre outros, de Clovis Brigagão, Renato Peixoto Dagnino, Roberto Pereira, Domício Proença Júnior, Eugênio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa, Fernando Sarti, José de Souza Rodrigues, Darc Costa, Rodrigo Fracalossi de Moraes.

Entre outras iniciativas, foi incrementada a Base Industrial de Defesa (BID), seguida pelo advento da Comissão Militar da Indústria de Defesa (CMID) em 2001, secundada e assessorada pelo Fórum de Indústria de Defesa (FID) no mesmo ano. Alguns anos depois, em 2005, estabeleceu-se a Política Nacional de Indústria de Defesa (PNID). Segundo o Ministério da Defesa

Para ajudar o país a materializar esse cenário, o Ministério da Defesa tem desenvolvido iniciativas como o **Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED)**, o incentivo à **BID** e a publicação da **Lei 12.598/12**, que cria um marco legal amplamente favorável aos investimentos privados nesse setor. (MD, 2018)

Pelo menos neste quesito, que diz respeito à exportação de armas, parecer haver certo entendimento entre o Ministério das Relações Exteriores e a indústria bélica, porque as empresas, para vender seus equipamentos, necessitam de anuência da Chancelaria. Contudo, não se trata de duas instituições governamentais, mas sim de empresas privadas que negociam a venda de seus produtos como mercadoria qualquer e, neste sentido, precisam passar pelo crivo do Ministério das Relações Exteriores, uma vez que se trata de um tema sensível e que envolve outros países.

Considerações finais

Embora devam trabalhar juntas, visando elaborar uma política conjunta, o que se observa é que nem sempre as três instâncias maiores (diplomática, econômica e militar) responsáveis pela atuação do país no cenário internacional operam de forma conjugada. Pelo contrário, com posturas distintas sobre formas de atuação e de escolhas, notam-se políticas particulares, motivo pelo qual o diálogo interno é muitas vezes prejudicado, notando-se pouca sintonia entre as autoridades encarregadas de tais setores.

No âmbito que nos interessa mais de perto, as instâncias militar e diplomática, são visíveis as discordâncias sobre como abordar temas que afetam diretamente esses dois agentes.

Em apenas um dos raros momentos, um ministro ocupou as pastas das Relações Exteriores e da Defesa. No caso, trata-se de Celso Amorim que, após ficar no cargo de chanceler durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva, foi deslocado para o Ministério da Defesa no primeiro governo de Dilma Vana Rousseff. (01.01.2011 a 01.01.2015 e 01.01.2015 a 31.08.2016)

Independientemente de falta de sintonía en las áreas consideradas, algunas características básicas pueden ser observadas en la política brasileña en su comportamiento internacional.

A la primera de ellas, la tradición orientada para la resolución de conflictos y divergencias a través de negociaciones, bilaterales o por las instancias multilaterales de acuerdo con las normas internacionales. Las mediaciones que se mostraron importantes en el pasado, ya no forman parte de la perspectiva brasileña para actuar en el escenario global.

A la segunda, el aumento de cooperación sobre todo técnica y participación también en misiones humanitarias, tanto en América Latina, como en territorios extracontinentales, en países que disfrutan de condiciones socioeconómicas menos favorables, o que se encuentran en situaciones pos-conflicto. Se trata, en el caso, de misiones de paz coordinadas por la propia Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, en Haití, Sáhara Occidental, República Centro-Africana, Chipre, Abyei, República Democrática del Congo, Líbano y Sudán del Sur.

En tercer lugar, el espacio de actuación brasileña escapa al continente latinoamericano, tornándose cada vez más global, en busca de legitimidad para consagrarse como agente de primera magnitud. Como siempre ha sido, América del Sur continúa siendo importante en el programa de la agenda externa brasileña, pero no es la única región contemplada con la atención del Palacio del Planalto. Sobre todo desde la década de 1970, a partir de los gobiernos de Ernesto Geisel, los miramientos brasileños pasaron a dedicar énfasis especial a las grandes potencias, en viajes de autoridades nacionales realizados a Francia, Inglaterra, Alemania y Japón. Rusia, Estados Unidos de América y la República Popular de China igualmente se inscriben en el rol de estos cuidados.

En este sentido, el acúmulo de poder e influencia se tornan necesarios, por lo que se presta atención a temas como el propio desarrollo de una industria bélica, la ocupación de cargos en organismos internacionales y una política externa condiziente con tales aspiraciones.

En contrapartida, las dificultades enfrentadas por el país en los últimos años han creado condiciones adversas para que tales variables sean adecuadamente contempladas, con altos índices de desempleo, bajo crecimiento económico, infraestructura deficiente en transportes, precariedad en salud y saneamiento además de situaciones sociales y económicas que requieren de un país con perfil considerado apropiado para ayudar a formar el orden mundial.

O sea, sin estabilidad política que ha sido marca permanente de la política brasileña y las incertezas e fluctuaciones económicas, la elaboración e implementación de una política

externa eficaz tem sido sensivelmente prejudicada ao longo das últimas gestões governamentais, dificultando a inserção internacional do Brasil da forma desejada.

Referências bibliográficas

AMORIM, C. (2012) – Apresentação do ministro Celso Amorim, in Ministério da Defesa (2012) – *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: MD, p. 12-13.

ARAÚJO CASTRO, J. A. (1972) – O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, UFMG, nº 33, p. 7-30.

ARON, R. (1979) – *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora da UnB.

BRANDT, W. (1980) – *Norte-Sur – Un programa para la supervivencia. Informe de la Comisión Independiente sobre problemas internacionales del desarrollo*. Bogotá/Colombia: Editorial Pluma Ltda.

BRIGAGÃO, C. (1978) – Cancelamento do acordo. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, IBRI, vol. XXI (81/84): 103-109, 1º e 2º semestres.

CARDOSO, F. H. (1997) – Globalização (duas conferências). *Ideias & Debates*, nº. 10. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO/CMMAD (1986) – *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

COMISSÃO SUL-SUL (1992) - *O desafio ao Sul*. Lisboa: Editora Afrontamento.

CONSELHO DE SEGURANÇA NACIONAL (1985) - *Segurança e desenvolvimento ao norte das calhas dos rios Negro e Solimões – Projeto Calha Norte*. Brasília: Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional.

DEUTSCHE WELLE (2018) – Brasil registra maior aumento de gastos militares desde 2010. <https://www.dw.com/pt-br/brasil-registra-maior-aumento-de-gastos-militares-desde-2010/a-43612204>. Acesso em 05 de setembro de 2018.

GRAEL, Cel. D. De (1985) – *Aventura corrupção e terrorismo. À sombra da impunidade*. Petrópolis: Vozes Editora.

JARDIM, L. (2018) – Herdeiras da Guerra do Paraguai. <https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/herdeiras-da-guerra-do-paraguai.html>. Acesso em 16 de agosto de 2018.

LUZ, N.V. (1968) - *A Amazônia para os negros americanos*. Rio de Janeiro: Editora Saga.

MACEDO SOARES, J. C. (1939) – *Fronteiras do Brasil no regime colonial*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

- MAGALHÃES, D. A. M. De (2018) – *A política brasileira de exportação de armas (2005-2014)*. São Paulo: Editora da UNESP/Cultura Acadêmica Digital.
<https://tede2.pucsp.br/browse?type=author&value=Magalhães%2C+David+Almstadter+Mattar+de>. Acesso em 15 de setembro de 2018.
- MINISTÉRIO DA DEFESA (1996) – *Política de Defesa Nacional*. Brasília: MD.
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2005) – *Política de Defesa Nacional*. Brasília: MD.
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2008) – *Estratégia de Defesa Nacional*. Brasília: MD.
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2012) – *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: MD.
- MINISTÉRIO DA DEFESA (2018) - <https://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa>. Acesso em 6 de setembro de 2018.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1966) – *A política exterior da Revolução Brasileira*. Brasília: Seção de Publicações do MRE.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1978) – *Tratado de Cooperação Amazônica*. Brasília: MRE.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (1986) – *Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul. Resenha de Política Exterior do Brasil* (número especial). Brasília: MRE.
- NEEDLEMAN, R. (1974) - *Bolivia: Brazil's geopolitical prisoner*. *NACLA's Latin America and Empire Report*, vol. 8, issue 2, p. 24-26.
- PAYRÓ, A. L. (1973) – *Brasil: otra vez gendarme de América Latina*. *Cuadernos Americanos*, México, UNAM, vol. 32, n° 3, p. 7-24, mayo/junio.
- PUNGS, R. (1989) – *A industria de armamentos e a política externa brasileira*. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Relações Internacionais da UnB.
- RADIOBRAS (1998) – “FHC diz que governo trabalha para definir estrutura do Ministério da Defesa.” http://www.radiobras.gov.br/discant/1998/discurso-1504_1.htm. Acesso em 24 de outubro de 1998.
- REIS, A. C. F. (1982) – *A Amazônia e a cobiça internacional*, 5ª ed. Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus.
- RESDAL (2016) – *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe 2016*. Buenos Aires: RESDAL.
- SOLINGEN, E.(1998) – *The rise and fall of arms industries in Argentina and Brazil*. In INBAR, E. & ZILBERFARB, B. (ed.) - *The politics and economics of defence industries*. London: Frank Cass Publishers; Portland/Oregon: Frank Cass Publishers, 1998, p. 201-220.

TEIXEIRA SOARES, A. (1973) – *História da formação das fronteiras brasileiras*, 3ª ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.

TOLLEFSON, S. (1990) - *Brazilian arms transfers, ballistic missiles and foreign policy: the search for autonomy*. Ph. D. Dissertation, Johns Hopkins University.