



ARTIGOS ESTRATÉGICOS

ANO 3. NÚMERO 1. JAN/JUN 2018





Artigos Estratégicos

ANO 3. NÚMERO 1. JAN/JUN 2018



CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) é subordinado ao Estado-Maior do Exército e foi criado pela Portaria nº 051-EME, de 14 Jul 03, para estudar e propor políticas e estratégias organizacionais.

EQUIPE

CHEFE

Cel Art Valerio Luiz Lange

ANALISTAS

Gen Div R1 João Carlos de Jesus Corrêa

Cel Art Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Cel Inf Gerson Vargas Ávila

Cel Art Francisco Carlos Sartorio Estoducto

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Dougmar Nascimento das Mercês

COORDENADORES DE PESQUISA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

ADJUNTO DE INFORMÁTICA

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

AUXILIARES

ST Com Vanderson Martins

Cb Valdeci de Sousa Lima Junior

Cb Valdeci Pereira Barbosa

ARTIGOS ESTRATÉGICOS

Artigos Estratégicos é uma publicação semestral do Centro de Estudos Estratégicos do Exército dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. Contém artigos preparados pelos pesquisadores do CEEEx e por pesquisadores de outras instituições.

CONSELHO EDITORIAL

Cel Art Valerio Luiz Lange

Cel Inf Gerson Vargas Ávila

Cel Art Francisco Carlos Sartorio Estoducto

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Dougmar Nascimento das Mercês

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

REVISÃO TÉCNICA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

ST Com Vanderson Martins Barbosa

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar

70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4597

ceeex@eme.eb.mil.br

Disponível em PDF na página eletrônica:
www.ceeex.eb.mil.br

Artigos Estratégicos. Ano 3. Nº 1. Jan/Jun 2018. Brasília.
Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Centro de
Estudos Estratégicos do Exército. 89 p.
ISSN:2525-7099.

SUMÁRIO

Geopolítica e formulação de Estratégias

Alcides Costa Vaz

Parcerias estratégicas e coalizões internacionais como referentes para o engajamento militar brasileiro..... 5

Economia e Defesa Nacional

Peterson Ferreira da Silva

Reflexos para o relacionamento entre Exército Brasileiro e Base Industrial de Segurança e Defesa da sistematização de práticas de gestão de riscos, de controles internos e de governança 16

Relações Internacionais

Ignacio Parrao Olivares

El Orden Mundial: Cuatro perspectivas teóricas y sus implicancias en el estudio de la realidad contemporânea 33

Política Externa

Glauco Corbari Corrêa

Brasil e Portugal: Contribuições para uma Parceria Estratégica tendente a uma presença mais ativa dos dois Países no cenário internacional 45

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército. É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Parcerias estratégicas e coalizões Internacionais como referentes para o engajamento militar brasileiro

Alcides Costa Vaz*

RESUMO

O texto apresenta e analisa as possibilidades que oferecem os mecanismos coletivos e bilaterais de que participa o Brasil com agendas nos campos da segurança e da defesa para o eventual estabelecimento de parcerias face à hipótese de engajamento em conflitos armados. Considera, para tanto, os condicionantes da inserção internacional de segurança do Brasil e, de modo específico, instrumentos, como os mecanismos de segurança coletiva de alcance global e regional e as coalizões internacionais como o IBAS e os BRICS e as parcerias estratégicas bilaterais formais do país, enquanto marcos potenciais para parcerias de engajamento militar.

Palavras chave: Brasil; conflitos armados; coalizões internacionais; parcerias estratégicas; segurança coletiva.

ABSTRACT

The text presents and analyzes the possibilities posed by the array of collective and bilateral mechanisms that Brazil integrates to the establishment of partnerships for eventual joint engagement in armed conflicts. For that purpose, it considers the overall conditionings of the Brazilian international security insertion and, in particular, instruments such as the major global and regional collective security arrangement, international coalitions like IBSA and the BRICS and formal bilateral strategic partnerships as potential referents to partnerships aiming at military engagement.

Keywords: Brazil, armed conflicts, international coalitions, strategic partnerships, collective security.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1982), mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1987) e doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP (2001). Atualmente é professor da Universidade de Brasília e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

Introdução

A importância dos arranjos coletivos, tais como alianças militares, organismos e coalizões multilaterais, regimes de segurança e foros de cooperação em segurança e defesa, bem como de parcerias estratégicas, para o eventual engajamento militar brasileiro em conflitos internacionais pode ser compulsada à luz de três ordens de consideração: em primeiro lugar, em perspectiva teleológica e normativa, envolvendo aspectos relativos às finalidades e objetivos primários dos diferentes arranjos coletivos de segurança que o país integra e aos princípios e normas que orientam o funcionamento e aplicação dos mesmos; em segundo lugar, os aspectos operativos, o que inclui a consideração dos instrumentos e recursos disponíveis para o planejamento e eventual emprego da força; em terceiro lugar, os ensinamentos aduzidos desde uma perspectiva histórica sobre as condições e formas com que tais arranjos operaram nas situações de conflito em que foram acionados.

O presente ensaio reporta-se basicamente à primeira dimensão, ou seja, aos aspectos normativos que estabelecem a destinação e a aplicação dos instrumentos considerados. Contudo, são considerados também, mesmo que à guisa de suporte ou complemento, aspectos empíricos de ordem mais geral relativos tanto aos arranjos coletivos considerados como também das perspectivas brasileiras sobre o engajamento em conflitos e a aplicação da força nas relações internacionais.

Considera também a adequação dos mecanismos de segurança coletiva, dos pactos e alianças a serem considerados às tendências e formas dos conflitos internacionais contemporâneos, aspecto que se torna crítico para países que, a exemplo do Brasil, não possuem, por força das condições e características de seu próprio entorno estratégico, razões prementes para o engajamento em conflitos armados e que, ademais, dispõem de limitados recursos para um eventual engajamento militar em situações de conflitos fora do contexto de operações de paz.

Em uma perspectiva ideal, o incentivo ou decisão brasileira de privilegiar quaisquer

arranjos ou parceiros estratégicos em uma eventual participação em conflitos armados deveria envolver a análise das três ordens de consideração acima mencionadas, particularmente diante do reduzido acervo de experiência de engajamento militar brasileiro como parte direta em conflitos armados. Desse modo, as escassas referências históricas do próprio país quanto à participação em conflitos armados no meio internacional remetem a análise de eventuais preferências associativas primariamente à dimensão política e normativa, o que será desenvolvido à luz da apresentação e caracterização das principais instâncias e mecanismos mediante os quais se produziria aquela participação.

Nesse sentido, cumpre considerar inicialmente, e de modo geral, as perspectivas do país face aos conflitos armados no marco da sua inserção internacional de segurança no mundo contemporâneo, o que corresponde à primeira parte do texto. Em seguida, são abordadas, em seções específicas, as principais instâncias que representam ou suscitam oportunidades associativas para o Brasil, envolvendo arranjos de segurança coletiva, coalizões internacionais, mecanismos e instrumentos regionais voltados para a segurança e defesa, e as parcerias estratégicas bilaterais que o país mantém e que contemplem, em suas respectivas agendas, questões de segurança e defesa. Procurar-se-á, portanto, oferecer uma visão panorâmica e uma avaliação geral das possibilidades que se colocam para o País no que tange a um eventual engajamento em conflitos armados na esfera internacional. Obviamente que definições dessa natureza devem envolver necessariamente aspectos contextuais e de planejamento do emprego da força militar que ultrapassem o escopo da presente análise a qual se concentra apenas no papel e contribuição que coalizões internacionais e parcerias estratégicas possam oferecer ao País em situações de conflito nas quais o engajamento militar e a aplicação de força se afigurem como factíveis e necessárias.

1. Parâmetros e Dimensões da Inserção Internacional de Segurança do Brasil

Do ponto de vista normativo, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 4º, os princípios vetores das relações internacionais do país e, conseqüentemente, de sua inserção internacional de segurança. Dentre aqueles diretamente afetos à tal inserção destacam-se a independência nacional, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos (BRASIL: Constituição Federal, art. 4º). Estes princípios apontam inquestionavelmente a renúncia ao emprego da força em prol de quaisquer desígnios expansionistas próprios ou em favor de outrem, ou como forma de dirimir conflitos em que não estejam em questão a integridade territorial do país, sua soberania e, por consequência destes, a segurança e a integridade de sua população.

Finda sua participação na Segunda Guerra Mundial, o Brasil não se viu instado a tomar parte de conflitos armados seja por circunstâncias que o obrigassem a exercer o direito de autodefesa, nem por força de compromissos contraídos no marco de mecanismos de segurança coletiva, de alianças militares ou de compromissos bilaterais de natureza análoga. De acordo com João Almino (2002:30), o baixo grau de ameaça externa explica a pouca ênfase prestada aos aspectos militares e aos gastos de defesa no que denomina, aquele autor, a política de segurança internacional do Brasil.

Assim, desprovido de recursos de poder militar e distanciado dos principais cenários de conflitos armados, o país promoveu sua inserção internacional no plano da segurança a partir da condição de membro ou parte de mecanismos de segurança coletiva de alcance global – como a Organização das Nações Unidas – e regional, no caso o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no marco do Sistema Interamericano consubstanciado na Organização dos Estados Americanos (OEA).

Ainda no contexto da Guerra Fria, e a despeito do viés autonomista e terceiro mundista imprimido à sua política externa a

partir do início dos anos sessenta e do esforço em torno de uma postura equidistante dos principais polos de poder, o Brasil se manteve inequivocamente alinhado às preocupações de segurança do Ocidente no que tange à contenção da influência soviética em seu próprio território e em seu entorno regional.

Outra importante dimensão da inserção internacional de segurança do país decorreu primeiramente da sua ativa participação nos debates multilaterais sobre paz e desarmamento conduzidos sob a égide da ONU e, em diferentes ocasiões, como membro não permanente do Conselho de Segurança. Como apontado em estudo anterior deste mesmo autor, as posições do sustentadas pelo Brasil nos fóruns multilaterais sobre desarmamento refletem três ordens de interesses: a salvaguarda da soberania no trato com as grandes potências; a adaptação às mudanças do sistema internacional e à transformação de seu próprio *status-quo* internacional. Em conjunto, estes três interesses remetem à consecução da independência estratégica, enquanto elemento recorrente nas formulações estratégicas do país nos planos da segurança e da defesa, como interesse de fundo e elemento balizador da sua inserção de segurança internacional (VAZ, 2010:17).

A presença e participação ativa nos espaços multilaterais viria a ser complementada pela gradual adesão a um expressivo conjunto de regimes de controle de armas, de desarmamento, de não proliferação e de controle de exportações, dos quais são exemplos, no plano regional, o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tratado de Tlatelolco), a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS); no plano global, o Tratado de Não Proliferação Nuclear, o Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis, a Convenção sobre Armas Químicas, a Convenção de Armas Bacteriológicas e a Convenção Sobre Certas Armas Convencionais, além de treze convenções multilaterais voltadas para o enfrentamento ao terrorismo internacional e de instâncias de cooperação para o enfrentamento ao crime organizado transnacional, como a Convenção de Palermo¹.

Regionalmente, o país promoveu a criação de importantes instâncias como a Agência Brasileiro Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), a União de Nações Sul Americanas (UNASUL) e seu Conselho de Defesa (CDS) e a Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe (CELAC). A proatividade brasileira na criação de mecanismos e instâncias regionais atendia ao desígnio de organizar o espaço regional pela via institucional como forma de assegurar um entorno estável e, por essa via, também favorável à consecução dos interesses e objetivos políticos e econômicos do País neste mesmo espaço. A promoção de um entorno regional estável corresponde, portanto, a um interesse estratégico de primeira ordem para o Brasil e que delimita, de modo claro, a eventual disposição de engajamento em conflitos armados neste espaço apenas como recurso de última instância, ao exercício da autodefesa e aos compromissos solidários decorrentes da participação em mecanismos regionais de segurança coletiva em que o emprego da força se constitua um imperativo.

É muito importante ressaltar que, mesmo convergentes, as dimensões global e regional da política externa brasileira não estiveram funcionalmente articuladas em prol da inserção internacional de segurança do país; ao contrário, evoluíram, particularmente nos anos 2000, de modo paralelo.

Colima a inserção internacional do Brasil no campo da segurança a participação ativa em operações de paz conduzidas, sob a égide da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Tal participação representa tradicional dimensão não apenas da inserção internacional de segurança do país, mas de sua política externa. Anteriormente à própria criação da ONU, e com exceção da Segunda Guerra Mundial, o Brasil se engajou de modo limitado em situações de conflito por meio do envio de observadores militares e integrando esforços de mediação. O envio de tropas ao exterior no marco de operações de paz da ONU teve início em 1956 quando militares brasileiros integraram a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) que atuou no conflito entre Egito e Israel na chamada Crise

de Suez. Desde então, o país participou de outras cinquenta operações de paz da ONU. Tendo se retirado recentemente do Haiti, onde esteve presente desde 2004 à frente do comando militar da Operação das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), o Brasil atua, no presente, no Líbano, com pequeno contingente naval e possui militares integrando operações de paz no continente africano em países como Chipre, República Centro-Africana, Guiné-Bissau, Saara Ocidental, Sudão e Sudão do Sulⁱⁱ.

Se tomada em perspectiva histórica, a participação brasileira em operações de paz parece corresponder a uma imutável tradição. Contudo, como observa Nasser (2012: 214-215), até o início dos anos oitenta do século passado, o histórico brasileiro de participação em operações de paz exibia um padrão irregular por não obedecer a parâmetros bem definidos. Na visão daquele autor, somente a partir de então a participação brasileira em operações de paz esteve informada por um sentido de projeção de poder e de solidariedade ativa a sociedades vitimadas por conflitos armados assim como por um critério de compartilhamento de herança histórica ou cultural. Como se verá adiante, tais parâmetros estão sendo questionados pelas tendências em curso no âmbito das operações de paz e, concomitantemente, pela pressão circunstancial que a retirada do Haiti impôs para a escolha de novo engajamento de parte do Brasil.

O conjunto das opções e iniciativas do país no tocante à sua inserção internacional de segurança aponta claramente a prioridade atribuída ao multilateralismo, aspecto marcante da política externa do país desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Tal opção decorre da percepção das assimetrias de poder no cenário internacional e da possibilidade que o multilateralismo oferece de mitigá-la politicamente, o que levou o País, ainda sob a égide do regime militar a optar pelo desenvolvimento de capacidades tecnológicas e militares como forma de reduzir suas próprias vulnerabilidades em termos de defesa e, concomitantemente, as assimetrias de poder vis-à-vis as grandes potências.

O dualismo presente na inserção internacional de defesa do Brasil terminou favorecendo e consolidando a opção pelo afastamento do país dos conflitos armados uma vez que, nos espaços multilaterais, a ênfase da ação brasileira recaía sobre a promoção da solução pacífica de controvérsias e sobre o desarmamento; ao mesmo tempo, os esforços de capacitação tecnológica e militar resultavam no distanciamento em relação às grandes potências e na ênfase à exportação de equipamento bélico.

A preferência pelo multilateralismo dificulta, nesse sentido, a identificação de parceiros prioritários para um eventual engajamento brasileiro em conflitos armados, ao mesmo tempo em que aponta para a valorização de algumas poucas coalizões internacionais erigidas tanto nos próprios espaços multilaterais ou como forma de avançar interesses e objetivos internacionais do país. Contudo, como se verá a seguir, são também muito limitadas as possibilidades que tais mecanismos resguardam para tal fim.

2. Mecanismos de Segurança Coletiva

2.1. A Organização das Nações Unidas

Originalmente concebida como mecanismo de segurança coletiva, a ONU foi gradualmente se afastando desta vocação à medida que proliferaram suas agências especializadas, situando-a muito mais como um substrato institucional para o diálogo político, para a promoção de desenvolvimento e de cooperação internacional em múltiplas áreas.

A dimensão de mecanismo de segurança coletiva entrou em processo de obsolescência à medida em que se reduzem também as ameaças convencionais à segurança dos Estados, subsistindo, apenas parcialmente, no marco do Conselho de Segurança e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz. Concomitantemente, alterava-se a natureza dos conflitos, com a redução daqueles de natureza interestatal tendo, como contrapartida, a proliferação de

conflitos civis, as guerras assimétricas e, mais recentemente, as guerras híbridas.

No primeiro caso, qual seja, a proliferação dos conflitos civis, fenômeno característico do período pós-Guerra Fria, suscitou-se demanda crescente por operações de paz e, tendencialmente, o afastamento das operações de manutenção da paz em favor da imposição da paz e da proteção de civis.

No segundo, gerou-se o gradual alijamento das Nações Unidas e a atuação direta das grandes potências. Estes desenvolvimentos produziram reflexos distintos no que se refere à inserção internacional de segurança do Brasil. Como se verá a seguir, a demanda por operações de paz robustas e atuando sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas coloca o Brasil frente a um impasse, visto que coloca a possibilidade de incrementar a participação do país em tais operações; contudo, o Brasil tem circunscrito sua participação às operações de manutenção da paz, enquanto a demanda atual aponta para operações de imposição da paz envolvendo, por conseguinte, a possibilidade do emprego da força, ultrapassando assim, aquele mandato legal.

A eventual participação brasileira em operações de imposição da paz e de proteção de civis adquire grande sensibilidade se tomado em conta serem as operações de paz que define o que se pode considerar o padrão de engajamento militar do Brasil em situações de conflitos desde o fim da Segunda Guerra, e de modo particular, desde 1956, quando o País participou da operação de paz no Suez. A partir de então se seguiram cerca de cinquenta outras participações com formas de engajamento e de comprometimento de recursos bastante diferenciadas, embora todas pautadas nos princípios vetores das operações de manutenção da paz organizadas pela própria ONU, quais sejam, o consentimento do país onde ocorrerá a operação, o aval do Conselho de Segurança, existência de mandato claro, etc.)¹.

¹ Atualmente, o Brasil mantém tropas na missão de paz do Líbano, além de militares como integrantes nas missões do Chipre, República Centro-Africana, Guiné-Bissau, Saara Ocidental, Sudão e Sudão do Sul.

Nesse sentido, em face da já mencionada escassez de experiências recentes de participação do país como parte direta em conflitos armados, o engajamento em operações de paz termina sendo a principal referência e fonte de acumulação de experiências recentes neste campo, embora também não permita discernir ou distinguir com clareza parcerias recorrentes ou mais duradouras, uma vez que, diferentemente da operação no Haiti, em cujo delineamento e composição e por injunções singulares, o Brasil exerceu influência direta e decisiva, em outros cenários e no caso de operações de imposição da paz envolvendo a proteção de civis tal influência dificilmente se reproduzirá, dificultando assim a identificação prévia de eventuais parceiros internacionais neste empreendimento.

Os conflitos assimétricos e as guerras híbridas, por sua vez, embora pragmaticamente reconhecidas no meio militar como expressão tendencial de forma de conflitividade no plano internacional (RAND CORPORATION, 2015; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p. 10) não resguardam possibilidade de engajamento militar brasileiro. Isso por razões de ordem política e estratégica.

Em primeiro lugar, porque as guerras assimétricas travadas desde o fim da Guerra Fria foram, em sua grande maioria, expressão da afirmação hegemônica norte-americana, fator que o Brasil tradicionalmente procura não reforçar e menos ainda apoiar diretamente. Com efeito, o país foi crítico da invasão norte-americana ao Iraque e das ações militares na Síria por considerar que ações unilaterais conduzidas sem o aval do Conselho de Segurança e, portanto, fora do arcabouço institucional das Nações Unidas, contribuem para a fragilização dos mecanismos multilaterais e reforçam as assimetrias de poder e o ímpeto intervencionista das grandes potências.

Em segundo lugar, porque expõem o país ao risco de importar fatores de animosidade por parte de atores e movimentos não estatais, particularmente de movimentos terroristas e, finalmente, o fato de que as forças armadas brasileiras estarem

interessadas em afirmar seu *ethos* como forças de defesa e no desenvolvimento de capacidades dissuasórias extra regionais que no engajamento no enfrentamento a atores não estatais no exterior.

Observa-se que as possibilidades de engajamento brasileiro em conflitos internacionais sob a égide das Nações Unidas seguem atreladas às dinâmicas das operações de paz, mas colocam o país frente à necessidade de optar pela manutenção dos atuais parâmetros para sua participação nas referidas operações, restringindo-a àquelas voltadas para a manutenção da paz ou de revisar estes parâmetros a fim de habilitar-se a participar de operações de imposição da paz que, por definição, possuem importantes implicações no que tange ao emprego da força, aos custos políticos, econômico, materiais e humanos decorrentes.

Essa opção envolve também a consideração da dimensão política afeta ao argumento humanitário frente à qual o Brasil tem se mostrado cauteloso como o revela as ponderações do país à aplicação do Princípio da Responsabilidade de Proteger e expressas na proposta que submeteu à comunidade internacional de Responsabilidade ao Proteger. Assumí-la implica uma aproximação com as posições sustentadas pelas grandes potências no debate político travado em torno do tema da intervenção internacional, tema este de particular sensibilidade no âmbito da defesa brasileira.

2.2 O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)

Em termos formais, o único instrumento jurídico que sujeita o Brasil a engajar-se militarmente em um conflito armado é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), celebrado em 1947, no Rio de Janeiro, ainda nos albores da Guerra Fria e já como reflexo direto da mesma. O TIAR recolheu em seu artigo terceiro o enunciado da doutrina de defesa hemisférica, originalmente propugnado pelos Estados Unidos e, em seguida assimilado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e segundo o qual "um ataque militar contra

um dos membros será considerado um ataque contra todos”. Embora tenha sido invocado pelos Estados Unidos em algumas ocasiões ainda no contexto da Guerra Fria e tenha o próprio Brasil também propugnado sua aplicação em solidariedade aos Estados Unidos logo em seguida aos atentados de 11 de setembro de 2001, o Brasil não se viu instado a engajar-se militarmente em nenhum conflito armado de natureza interestatal por força do Tratado. Vale lembrar que a invocação do TIAR somente pode se efetivar em se tratando de conflitos interestatais, o que, tomando-se em conta a natureza assimétrica da maior parte dos conflitos em curso.

Internacionalmente, termina restringindo fortemente sua aplicação. Isso somado ao fato de ter sido superada a confrontação Leste-Oeste que lhe deu origem fomenta a ideia de que o mesmo se tornou obsoleto, razão pela qual cinco países (México, Bolívia, Venezuela, Nicarágua e Equador) o denunciaram nos últimos quinze anos.

3. As coalizões internacionais: o IBAS e os BRICS

As chamadas coalizões internacionais de geometria variável ganharam visibilidade e importância no marco da política externa brasileira a partir de meados dos anos 2000 quando o país ambicionou o status de ator global procurando capitalizar importantes atributos territoriais, econômicos e políticos e sua própria tradição diplomática em favor de um esforço de irradiação de influência na construção de agendas, na formulação de regras e na reforma de organismos e regimes internacionais centrais à promoção da governança política, econômica e de segurança. Tais iniciativas eram parte de uma desejada reconfiguração da ordem internacional mais consentânea com novas realidades de poder em suas diferentes dimensões, onde estaria reservada posição de destaque aos grandes países emergentes, dentre os quais o próprio Brasil.

Sob essa lógica, e desde perspectivas e condições distintas, duas importantes

coalizões integradas por países emergentes despontaram, quais sejam, o IBAS e os BRICS. O primeiro, englobando Índia, Brasil e África do Sul, pretendeu articular os esforços dos três países em uma agenda de cooperação setoriais que alcançaram a defesa como forma de engendrar e fortalecer novos parâmetros para a cooperação sul-sul. Em se tratando de três países considerados potências regionais com responsabilidades quanto à promoção da estabilidade em seus respectivos entornos, a agenda do diálogo político e da cooperação trilateral alcançou o setor de defesa, com foco na dimensão marítima no eixo Atlântico Sul – Oceano Índico e consubstanciada nas cinco edições do exercício naval conjunto denominado IBSAMAR. Apesar de um espectro de possibilidades maiores, ao se concentrar na dimensão marítima, a cooperação em defesa no marco do IBAS definiu seu próprio âmbito, delimitando assim a possibilidade de eventual engajamento conjunto a situações em que a segurança marítima no eixo Atlântico-Índico se veja afetada de modo a comprometer sistemicamente interesses vitais dos três países ou de um mais amplo conjunto de países (DINIZ, 2006: 297).

No tocante aos BRICS, observam-se importantes dificuldades para que a cooperação em defesa se estabeleça e venha a ser efetiva no seio deste agrupamento. Em primeiro lugar, o fato de que China, Rússia e Índia confrontam importantes desafios de segurança e de defesa em suas respectivas esferas regionais, aos quais têm respondido em bases preponderantemente autônomas e com importantes reflexos geopolíticos em seus respectivos entornos e também no plano global. Em segundo lugar, o mais importante eixo de cooperação no campo militar se estabelece entre China e Rússia como parte de uma estratégia de equilíbrio de poder vis-à-vis os Estados Unidos, o que, por diversas razões, alija Brasil e África do Sul de qualquer possibilidade de engajamento efetivo neste plano. Finalmente, as margens de ação para uma eventual cooperação em defesa restringem-se a questões específicas e que distam muito da possibilidade de contemplar a hipótese de engajamento conjunto em cenários de conflito, dadas importantes

discrepâncias políticas sobretudo entre China, Índia e Rússia e o grande distanciamento de parte do Brasil e da África do Sul dos temas de preocupação e interesse mais imediatos da China, da Rússia e da Índia, no campo estratégico.

Em suma, ambas as coalizões, em razão de suas respectivas naturezas e limitadas perspectivas no campo da defesa, não oferecem indicativos seguros, para o Brasil, de eventuais parcerias para o engajamento em situações de conflito.

4. As Parcerias Estratégicas

No plano dos relacionamentos bilaterais, as parcerias estratégicas representam dimensão e instrumentos de tradicional relevância na política externa brasileira, tendo sido entabuladas em variados âmbitos e visando a objetivos múltiplos e igualmente diferenciados, a maior parte dos quais relacionados ao fortalecimento de capacidades econômicas e científico-tecnológicas do Estado e em favor da consecução de interesses de desenvolvimento, de segurança e de irradiação de influência externa, ou também da promoção de interesses e causas comuns usualmente no marco de organismos multilaterais ou no âmbito externo de modo geral. O Brasil possui um variado repertório de vinte e duas parcerias estratégicas envolvendo países da Europa, África, Ásia, Oceania e América do Sul

O conceito de parcerias estratégicas é altamente impreciso, não havendo nem na literatura especializada nem fonte documental oficial, no caso brasileiro, que delimite seu escopo de modo mais preciso no plano conceitual. Os países o empregam, via de regra, para distinguir politicamente, aqueles que, dentre seus respectivos repertórios de relacionamento bilateral e por entendimento mútuo, se revestem de prioridade e devam, por conseguinte, ser objetos de maior investimento político e diplomático em prol da promoção e realização de interesses e objetivos altamente valorados em suas respectivas pautas externas, mesmo que não sejam necessariamente comuns. Por conseguinte, e como expresso no parágrafo

anterior, o âmbito e o escopo das parcerias estratégicas bem como os recursos e instrumentos dos quais se servem são bastante variados.

No caso brasileiro, as parcerias estratégicas, em particular aquelas entabuladas a partir dos anos setenta, têm se voltado para cinco objetivos, a saber:

- (a) o desenvolvimento e o fortalecimento de capacidades tecnológicas (Alemanha, Japão, França);
- (b) Ampliar e aprofundar o escopo de relações bilaterais (Venezuela, Turquia, Austrália);
- (c) Promover a cooperação e a integração regional (Argentina, Peru, Venezuela);
- (d) promover o inter-regionalismo (União Europeia, Indonésia); e- erigir mecanismos de governança e estimular a reforma dos principais regimes e instituições multilaterais (Rússia, França, Reino Unido, Índia, África do Sul).

É importante destacar que a cooperação em segurança e defesa integra a agenda de um muito expressivo número das parcerias estratégicas formalmente estabelecidas pelo Brasil. Com efeito, doze delas (União Europeia, França, Itália, Reino Unido, Finlândia, Suécia, Indonésia, Índia, África do Sul, Angola, Argentina e Peru) contemplam a cooperação em defesa (VAZ, 2014). Se consideradas aquelas que envolvem também a cooperação em temas de interesse para a defesa, como segurança, ciência e tecnologia e atividades espaciais, o número de parcerias estratégicas brasileiras com impactos diretos e indiretos para a defesa sobre a dezoito, ou seja, pouco mais de oitenta por cento do total.

Os números acima não implicam, contudo, que segurança e defesa sejam temas prioritários nas parcerias estratégicas brasileiras e que estas sejam indicativas de eventuais parceiros para o engajamento em situações de conflito, o que se explica por três razões.

Primeiramente, há que se diferenciar o fato de a cooperação em segurança e defesa integrar o escopo de uma parceria estratégica

enquanto compromisso de adensamento do relacionamento bilateral em seu conjunto e o escopo real da cooperação naqueles âmbitos que não necessariamente reflete o status que se pretende com a parceria – como são os casos daquelas mantidas com países como Indonésia, Índia, Angola, Argentina e Venezuela, dentre outras. Com efeito, dentre os eixos de relacionamento bilateral mantidos pelo Brasil em cooperação em segurança e defesa, poucos podem ser qualificados nestes âmbitos como parcerias estratégicas, sendo estes os casos da França e da Suécia em razão de serem contrapartes em projetos tidos como prioritários para a defesa brasileira, quais sejam o Programa de Desenvolvimento de Submarinos e o Programa FX 2, programa de reequipamento e modernização da frota de aeronaves militares supersônicas da Força Aérea Brasileira.

Em segundo lugar, é preciso tomar em conta que, ao privilegiar o universalismo e procurar assegurar margem de autonomia externa, o Brasil procura evitar qualquer forma de alinhamento automático e excludente com qualquer potência. Com efeito, as parcerias estratégicas brasileiras nos campos considerados denotam a preocupação do país em mitigar sua dependência para com o acesso a tecnologias tidas como indispensáveis à defesa e ampliar o espectro de fornecedores.

Por fim, é preciso tomar em conta também que as parcerias estratégicas que contemplam a cooperação em segurança e defesa, apesar de indicativas de importantes convergências políticas e de desígnios comuns nos âmbitos em que se estabelecem, não abrangem compromissos de engajamento mútuo em conflitos externos, seja no marco de esforços deflagrados por força, seja no marco de uma aliança militar, ou em âmbitos multilaterais, como no caso das operações de paz conduzidas sob a égide da Organização das Nações Unidas ou, eventualmente, da Organização dos Estados Americanos.

Em outras palavras, as parcerias estratégicas formalmente mantidas pelo Brasil não são referentes primários para a eventualidade de engajamento mútuo em conflitos internacionais.

4. Conclusões

O exame dos diferentes âmbitos e mecanismos que suscitam ao Brasil possibilidades para o entabulamento de formas associativas para um eventual engajamento em conflitos externos aponta ser ainda o plano multilateral, notadamente aquele conformado a partir das Nações Unidas, o que resguarda melhores possibilidades de conciliar os pressupostos político-normativos da inserção internacional de segurança do país, sua própria trajetória e limitada experiência com conflitos armados e as características que estes vêm assumindo contemporaneamente.

Como visto, tanto os instrumentos de alcance regional que podem instar o país a se engajar em conflitos externos, como as demais coalizões que se voltam, de alguma forma, para as esferas da segurança e da defesa, não guardam, em si, perspectivas claras ou mesmo factíveis de identificação ou sustentação de eventuais parcerias.

Do mesmo modo, no plano bilateral e, em particular, as parcerias estratégicas do Brasil que alcançam a segurança e a defesa, não envolvem compromissos de engajamento conjunto em conflitos. Disso resulta, que eventuais definições nesse sentido deverão ser feitas à luz de condicionantes, fatores contextuais implicações segundo cada caso ou possibilidade.

Apesar de representarem elementos de aproximação e de cooperação em defesa com um variado conjunto de países, o repertório de mecanismos examinado não aponta, com clareza, a possibilidade de parcerias desejáveis que se revistam de um sentido de perenidade e que possam ser assumidas como objeto de investimento político-diplomático para aquele fim. Nesse sentido, o âmbito multilateral segue como espaço de oportunidade para a inserção internacional de segurança do país em sua plenitude.

Referências Bibliográficas

ALMINO, João (2002). *Inserção Internacional de Segurança do Brasil*. In: Clóvis Brigagão & Domício Proença Júnior (Orgs). (2002). *O Brasil e o Mundo: Novas Visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, pp. 27-86.

BRASIL (2017). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

DINIZ, Eugênio (2006). South Africa, Brazil and India Cooperation in Defense. In: Alcides Costa Vaz (ed.)(2006). *Intermediate states, regional leadership and security> India, Brazil and South Africa*. Brasília: EdunB, pp. 279-310.

LESSA, Antônio Carlos M. (2008). *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, Número.Especial, 29-41.

LESSA, Antônio Carlos M. (2010). *Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, pp. 115- 131.

MINISTÉRIO DA DEFESA (2017). *Política Nacional de Defesa*, p. 10. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/pnd-end.html>. Acesso em 02.10.2017.

NASSER, Felipe (2012). *Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas*. In: Kay Kenkel & Rodrigo Fracalossi de Moraes (2012), *O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado: Entre a Tradição e a Inovação*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, pp. 213-242.

RAND CORPORATION (2015). *War by What Means, According to Whose Rules?* Disponível em <https://www.rand.org/topics/asymmetric-warfare.html>. Acesso em 05.10.2017.

VAZ, Alcides C. (2010). *Brazilian positions on international security issues from 1960 to 2008: an overview*. In: Alfredo Valladão, Georgina Sanchez, Alcides C. Vaz. *Brazil and Mexico: issues of international security (1960-2009)*. Paris: Chaire Mercosur de Science Po, pp- 13-68.

VAZ, Alcides C. (2014). *Brazil's strategic partnerships: origins, agendas and outcomes*. Madrid: FRIDE. *European Strategic Partnerships Observatory. Working Paper 9, July 2014*, 19 p.

ⁱ O repertório completo dos tratados voltados para a não proliferação e o desarmamento inclui o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o Tratado para Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe, o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares, O Tratado de Não Proliferação Nuclear, o Tratado sobre a Proibição de Colocação e Armas Nucleares e outras Armas de Destruição de Massa no Leito do Mar e no Fundo do Oceano e em seu Subsolo, a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e Sobre a Destruição de Armas Químicas Existentes no Mundo, o Protocolo Adicional à Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, o Protocolo sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Minas, Armadilhas e outros Artefatos, a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Anti Pessoal e sua Destruição, a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos.

ⁱⁱ <http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/missoes-de-paz>. Acesso em 02.09.2017.

Reflexos para o relacionamento entre Exército Brasileiro e Base Industrial de Segurança e Defesa da sistematização de práticas de gestão de riscos, de controles internos e de governança

Peterson Ferreira da Silva*

RESUMO

O objetivo deste artigo é explorar, sob o pano de fundo das recentes transformações da trajetória da gestão pública brasileira, os reflexos para o relacionamento entre Exército e Base Industrial de Segurança e Defesa da Lei da Transparência (LAI), da Lei Anticorrupção e, principalmente, da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016. Este trabalho permite apontar que a discussão e o aperfeiçoamento de medidas voltadas à sistematização de práticas relacionadas a controles internos, à gestão de riscos e à governança no âmbito do Poder Executivo Federal já podem ser considerados como fatores importantes para o planejamento estratégico do Exército Brasileiro, implicando em expressivos reflexos para o relacionamento EB-Base Industrial de Segurança e Defesa.

Palavras chave: Defesa; Políticas Públicas; Base Industrial de Defesa; Gestão de riscos; Governança.

ABSTRACT

The goal of this article is to analyze the impacts of the Transparency Law (LAI), the Anticorruption Law and the Common Normative Instruction MP/CGU 1/2016 on the relationship between Brazilian Army and the Defense and Security Industrial Base. This paper highlights that internal control measures, risk management and governance in the Executive Power should already be considered important factors for the Brazilian Army's strategic planning, presenting implications to the relationship between the Army and the Defense and Security Industrial Base.

Keywords: Defense; Public Policies; Defense Industrial Base; Risk Management; Governance.

* Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP), professor do campus Brasília da Escola Superior de Guerra (ESG) e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx). Este artigo, assim como as ideias, dados e informações nele contidos, expressam o pensamento de seu autor, sendo de sua inteira responsabilidade, não representando necessariamente a posição do Ministério da Defesa, da Escola Superior de Guerra ou do Exército Brasileiro.

Introdução

É recorrente no Brasil a questão da ausência de um efetivo planejamento integrado e de longo prazo no quadro mais amplo da necessidade de aperfeiçoamento da gestão pública.¹ Mais recentemente, sobretudo em função do atual panorama de austeridade fiscal, esse tema tem ganhado mais relevância na agenda pública².

Desde a Constituição de 1988, podem ser observadas diversas medidas, algumas mais pontuais (e.g. publicações governamentais) e outras mais abrangentes (e.g. a tentativa de reforma administrativa em 1995), que podem ser enxergadas no conjunto de esforços direcionados para modificar de algum modo essa dimensão da realidade brasileira. Nessa direção, podem ser elencados, por exemplo, o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) (BRESSER-PEREIRA, 1996); a instituição dos primeiros Planos Plurianuais de 1991-1995³ e de 1996-1999;⁴ a aprovação da Lei de

Responsabilidade Fiscal (2000);⁵ a criação do Portal da Transparência do Governo Federal (2004);⁶ a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004-2008); a instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA, 2005);⁷ a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008-2010); o estabelecimento da Carta de Serviços ao Cidadão (2009);⁸ o Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014);⁹ a Lei de Acesso à Informação (LAI, 2011);¹⁰ a Lei Anticorrupção (2013);¹¹ a difusão do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP, 2014);¹² o lançamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU) do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração

¹ Consultar, por exemplo, Abrucio (2007, p. 79) e Resende (2011).

² Ver, por exemplo: “Governo gasta mal e não faz planejamento de longo prazo, diz TCU”. Correio Braziliense, 27/09/2017, por Hamilton Ferrari. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2017/09/27/internas_economia,629604/governo-gasta-mal-e-nao-faz-planejamento-de-longo-prazo-diz-tcu.shtml>. Acesso em: 13/10/2017; “Falta o longo prazo. O ajuste é só o começo”. OESP, 10/09/2017, por Rolf Kuntz. Disponível em: <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,falta-o-longo-prazo-o-ajuste-e-so-o-comeco,70001981307>>. Acesso em: 13/10/2017. “Especialistas apontam a necessidade de planejamento de longo prazo para o Brasil”. Câmara Notícias, 24/08/2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/541723-ESPECIALISTAS-APONTAM-NECESSIDADE-DE-PLANEJAMENTO-DE-LONGO-PRAZO-PARA-O-BRASIL.html>>. Acesso em: 13/10/2017.

³ Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8173.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁴ Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996, em cumprimento do disposto no art. 165 da CF1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁵ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁶ Ministério da Transparência e Controladoria da União - Portal da Transparência – Sobre o Portal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁷ A finalidade do GESPÚBLICA era, resumidamente, de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para aumento da competitividade do país. Foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, e revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁸ Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

⁹ Mais informações sobre a PITCE, a PDP e o PBM podem ser acessadas em Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) – Política Industrial <http://www.abdi.com.br/Paginas/politica_industrial.aspx>. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁰ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

¹¹ Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

¹² Disponível em GESPÚBLICA – Biblioteca <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 13/10/2017.

Pública (2014)¹³ e a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016,¹⁴ entre outras várias iniciativas.¹⁵

Essas transformações na trajetória da gestão pública brasileira repercutem diretamente em diversas áreas, incluindo a defesa nacional. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é explorar, mais especificamente, os reflexos para o relacionamento entre Exército Brasileiro (EB) e Base Industrial de Segurança e Defesa¹⁶ de três medidas: (1) a Lei de Acesso à Informação (LAI), (2) a Lei Anticorrupção e, sobretudo, (3) a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016, a qual dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.

1. A LAI (2011) e o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como “Lei da Transparência” ou, ainda, “Lei de Acesso à Informação” (LAI), foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff e regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas.

¹³ Disponível no Portal do TCU < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> >. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁴ Disponível em: < www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes.../in_cgu_mpog_01_2016.pdf >. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁵ Mais detalhes podem ser encontrados em, por exemplo, Abrucio (2007, p. 79), Resende (2011) e Grin (2015).

¹⁶ Conforme ressaltado em trabalhos anteriores (SILVA, 2017a; 2017b), o intuito da utilização do termo “Base Industrial de Segurança e Defesa” é apenas de conferir maior visibilidade à importância de determinados bens e serviços oferecidos pelo conjunto das empresas estatais ou privadas brasileiras, bem como organizações civis e militares, não só no campo da defesa nacional, mas também no que tange aos campos da inteligência e da segurança pública. No livro branco de defesa do Reino Unido (2015, p. 75), por exemplo, uma concepção similar está explícita em: “[t]he defence and security industries manufacture and support the equipment that our Armed Forces, law enforcement, security and intelligence agencies and our allies and partners use, and make a major contribution to our prosperity”.

A LAI abrange os três Poderes, estados, Distrito Federal e municípios, incluindo também tribunais de contas e Ministério Público. Entre suas diretrizes estão:

- i. A observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- ii. A divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- iii. A utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- iv. O fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- v. O desenvolvimento do controle social da administração pública.

Um dos efeitos imediatos da LAI para o Ministério da Defesa (MD) como um todo foi a necessidade de reclassificação de documentos internos, incluindo aqueles relacionados à ditadura militar. Assim como em outros órgãos e entidades da administração pública, foram criados Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) não só no MD, mas também, por exemplo, nos comandos das três Forças (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira) e na Escola Superior de Guerra (ESG)¹⁷.

Sem dúvida, a Lei da Transparência promoveu o desenvolvimento da cultura de transparência no campo da defesa nacional, tornando as iniciativas e projetos do MD mais próximas de setores-chaves da sociedade ao possibilitar um canal formal e claro de interlocução. A solicitação de informações que antes era realizada por meio de contatos com certos militares e da conveniência e oportunidade de autoridades, bem como por meio de alguns poucos jornalistas e acadêmicos, tornou-se acessível a qualquer pessoa física ou jurídica a partir do Sistema

¹⁷ “Defesa cria serviço de acesso a informações das Forças Armadas”. O Globo, 05/03/2012, por Jailton de Carvalho. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/brasil/defesa-cria-servico-de-acesso-informacoes-das-forcas-armadas-4219726> >. Acesso em: 13/10/2017.

Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC)¹⁸.

Conforme demonstra Brustolin (2009), antes da Lei 12.527/2011 os dados relativos, por exemplo, às despesas do Ministério da Defesa nunca tinham sido completamente divulgados pelo governo. Longe de comprometer a “segurança nacional”, a falta de divulgação sistemática de dados e informações básicas sobre a política pública de defesa nacional contribuiu para a inexistência de diagnósticos adequados de seus principais desafios e, mais importante, dificultou a conscientização de setores-chaves da sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do país.

Atualmente é possível acessar, por exemplo, detalhes sobre receitas e despesas do MD e das três Forças diretamente na rede mundial de computadores, incluindo pormenores sobre sua execução orçamentária, como despesas totais por unidade orçamentária e por grupo de despesa, gastos com Pessoal, com Custeio e com Investimentos, assim como suas evoluções históricas¹⁹.

Entretanto, ainda é possível observar significativos desafios no que se refere à divulgação sistematizada de informações de interesse público realizada independentemente de solicitações, assim como no que tange ao desenvolvimento de uma cultura de transparência adequada às peculiaridades da defesa nacional. Certamente, há determinados dados e informações que, em função de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, devem ser tratadas de forma diferenciada.

Porém, conforme evidenciado em Silva (2015), ainda é possível verificar não só a ausência de divulgação de forma integrada de dados e informações básicas sobre os principais projetos das Forças Armadas, como também a existência de várias dificuldades

para sua coleta e sistematização conduzida de modo independente.

A divulgação sistemática, por exemplo, de indicadores básicos de desempenho atinentes aos principais contratos e projetos em andamento no âmbito das três Forças poderia abrir um espaço valioso para o debate qualificado sobre recursos públicos alocados e os resultados alcançados na defesa nacional, permitindo cobranças e responsabilizações das autoridades competentes por suas respectivas ações ou omissões. Hoje, a divulgação de informações básicas sobre os projetos estratégicos das Forças Armadas já apresenta expressivos avanços, conforme pode ser constatado, por exemplo, no *site* do MD²⁰ e no do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro (EPEX),²¹ embora tal divulgação ainda se encontra voltada a uma lógica mais focada em comunicação social do que em mensuração de desempenho (e.g. monitoramento de custos e prazos).

Nesse contexto, uma potencial referência para o caso brasileiro é a publicação anual de relatórios padronizados sobre o desempenho dos principais projetos militares realizada por países como EUA,²² Reino Unido²³ e Austrália²⁴. Esses

²⁰ Ministério da Defesa – Indústria de Defesa – Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) – Projetos Estratégicos de Defesa – Projetos Estratégicos do Exército. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-do-exercito-brasileiro> >. Acesso em: 13/10/2017.

²¹ Ver, por exemplo, EPEX – Subportfólio Defesa da Sociedade – Guarani – Entregas realizadas. Disponível em: < <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/guarani/entregas-guarani> >. Acesso em: 13/10/2017.

²² Ver, por exemplo, U.S. Government Accountability Office (GAO), “Assessments of Selected Weapon Programs”, Mar 30, 2017. Disponível em: < <https://www.gao.gov/products/GAO-17-333SP> >. Acesso em: 13/10/2017.

²³ Ver, por exemplo, National Audit Office (NAO), “The Equipment Plan 2016-2026”. Disponível em: < <https://www.nao.org.uk/report/the-equipment-plan-2016-2026/> >. Acesso em: 13/10/2017.

²⁴ Ver, por exemplo, Australian National Audit Office (ANAO), “2015-16 Major Projects Report”. Disponível em: < <https://www.anao.gov.au/files/2015-16-major-projects-report-pdf> >. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁸ Disponível em: < <https://esic.cgu.gov.br/> >. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁹ Ministério da Defesa – Acesso à Informação – Despesas. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/despesas> >. Acesso em: 13/10/2017.

levantamentos possibilitam uma visão integrada não só do portfólio dos principais projetos militares desses países como dos desafios presentes nos respectivos modelos de aquisições militares como um todo, permitindo avaliações mais precisas, aperfeiçoamentos de processos e melhor uso dos recursos públicos, auxiliando também no controle e na transparência dos gastos.

No que diz respeito especificamente ao relacionamento do Exército Brasileiro com a Base Industrial de Segurança e Defesa, poderia ser estudada a possibilidade de, por exemplo, agregar, de forma padronizada e sistemática, à página do EPEX na *internet* informações sobre a evolução de estimativas de custos e de prazos dos seus principais projetos estratégicos, complementando, portanto, os atuais campos “resumo de escopo”, “entregas realizadas” e “galeria de imagens”. Tais informações já se encontram disponíveis publicamente, mas de forma pulverizada, inclusive em outras iniciativas de comunicação do Exército (e.g. Revista Verde-Oliva e EBlog) e palestras proferidas pelo próprio comandante (VILLAS BÔAS, 2017), conforme explorado mais detidamente em Silva (2017b).

2. A Lei Anticorrupção (2013) e a difusão de Programas de Integridade

Em junho de 2013, milhares de pessoas participaram de protestos em diversas cidades brasileiras. Entre as pautas levantadas pelos manifestantes, as quais formavam um conjunto difuso de demandas, estavam, por exemplo, a necessidade de maior qualidade e menores tarifas no que se refere à mobilidade urbana; a oposição ao uso de recursos públicos no contexto dos “Grandes Eventos”,²⁵ a importância de maiores investimentos em saúde, educação e

²⁵ De acordo com o Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012, foram considerados “grandes eventos”, sobretudo, a Jornada Mundial da Juventude (2013), a Copa das Confederações da FIFA (2013), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7538.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

segurança pública; a insatisfação generalizada contra políticos; e a relevância do combate à corrupção²⁶.

É possível afirmar que uma das importantes repercussões dos protestos de 2013 foi justamente a Lei Anticorrupção²⁷, a qual, entre outras disposições, possibilitou a punição de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública (nacional ou estrangeira). Essa lei abriu caminho para discussões mais amplas sobre medidas visando a combater propinas, desvios de verbas, nepotismo, negociação de informações privilegiadas, conflitos de interesse e fraudes em geral.

No decreto que regulamentou a Lei Anticorrupção, por exemplo, houve uma maior atenção à ideia de “integridade”, sendo estabelecido o seguinte conceito de programa de integridade:

Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual

²⁶ “Em dia de maior mobilização, protestos levam mais de 1 milhão de pessoas às ruas no Brasil”. UOL Notícia, 20/06/2013. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm> >. Acesso em: < <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/06/20/em-dia-de-maior-mobilizacao-protestos-levam-centenas-de-milhares-as-ruas-no-brasil.htm> >. Acesso em: 13/10/2017.

²⁷ “Senado aprova projeto que responsabiliza pessoa jurídica por corrupção”. UOL Notícias, 04/07/2013. Disponível em: < <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2013/07/04/senado-aprova-projeto-que-responsabiliza-pessoa-juridica-por-corrupcao.htm> >. Acesso em: 13/10/2017.

por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade (BRASIL, 2015).²⁸

Ademais, a sequência de desdobramentos da operação Lava Jato também contribuiu para a intensificação do debate sobre a importância de controles internos, de gestão de riscos e de governança. Essa operação, cujos primeiros passos foram iniciados em 2014, já é considerada a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve. Sua denominação é derivada da utilização de uma rede de postos de combustíveis e de lava a jato de automóveis para a movimentação de recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas investigadas, mas o nome “Lava Jato” se manteve mesmo diante dos sucessivos avanços e desdobramentos do caso²⁹.

A Lava Jato já deixou rastros históricos no país, pois a investigação das intrincadas redes de corrupção envolveu empreiteiras, contratos da Petrobras, políticos, servidores públicos, entre outros atores importantes da vida nacional, repercutindo profundamente no debate sobre a relação entre o “público” e o “privado”, bem como suscitando impactos políticos e econômicos mais amplos.

As reverberações das investigações parecem motivar incrementos institucionais importantes tanto em segmentos privados quanto públicos.³⁰ Assim, grandes empresas envolvidas na Lava Jato estariam investindo

pesadamente em áreas como gestão de riscos, programas de *compliance*,³¹ controles internos e integridade, revisando processos, fortalecendo unidades e canais para recebimento e apuração de denúncias, reavaliando fornecedores com base em análises de integridade, capacitando funcionários (incluindo altas lideranças) e determinando critérios mais rigorosos para a escolha de posições centrais nas organizações³².

No que tange ao setor público, foram valorizadas atuações não somente repressivas, mas também preventivas e proativas no âmbito da gestão. O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, tem investido na promoção da ética e no apoio à implementação de programas de integridade para a Administração Pública. Nesse sentido, é possível ressaltar duas linhas relativamente recentes desse Ministério: o lançamento de uma coleção de cartilhas sobre integridade e o Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip).

Podendo ser vista como um desdobramento direto da Lei Anticorrupção, a Coleção Programa de Integridade reúne manuais/cartilhas com subsídios para que tanto órgãos e entidades do setor público quanto empresas estatais e privadas (compreendendo também versões otimizadas para pequenos negócios e para empresas exportadoras) implementem programas de integridade.³³

Conforme o “Manual para Implementação de Programas de Integridade

²⁸ Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

²⁹ Mais detalhes em: “Caso Lava Jato - Entenda o caso”. Ministério Público Federal (MPF), s/d. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso> >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁰ “Busca de empresas por consultoria para combater fraudes cresce no país”. OESP, 15/09/2015, por Ian Chicharo Gastim. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/governanca,bu-sca-de-empresas-por-consultoria-para-combater-fraudes-cresce-no-pais,1762229> >. Acesso em: 13/10/2017.

³¹ Também traduzidos como “programas de conformidade”, são voltados, sinteticamente, a assegurar o cumprimento da miríade de leis, políticas, regulamentos, normas, regras, entre outras diretrizes, estabelecidas por governos e pela própria organização.

³² Consultar, por exemplo, “Para virar a página, empresas da Lava Jato investem em planos anticorrupção”. G1, 09/07/2017, por Darlan Alvarenga e Luísa Melo. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/para-virar-a-pagina-empresas-da-lava-jato-investem-em-planos-anticorrupcao.ghtml> >. Acesso em: 13/10/2017.

³³ Material disponível em CGU – Publicações – Ética e Integridade – Coleção Programa de Integridade < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade> >. Acesso em: 13/10/2017.

no setor público”, um **programa de integridade** é “o conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção” (BRASIL, 2017a, p. 6). Dentre os principais instrumentos de um programa de integridade podem ser ressaltados as atividades, programas e políticas de auditoria interna, de correição, de transparência, de ouvidoria e de estabelecimento de canais para recebimento e apuração de denúncias e de prevenção à corrupção (incluindo treinamentos e capacitações específicas para colaboradores em determinadas áreas de atuação). Os quatro eixos estipulados pelo referido manual para a adequada estruturação de um programa de integridade são:

- i. O comprometimento e apoio da alta direção do órgão público;
- ii. A necessidade de haver uma instância responsável pelo acompanhamento, monitoramento e gestão das ações e medidas de integridade a serem implementadas;
- iii. Ser guiado por uma contínua identificação, análise e avaliação dos riscos aos quais os órgãos e entidades públicas estejam vulneráveis;
- iv. Necessidade de estabelecimento de uma política de monitoramento contínuo com o objetivo de conferir dinamismo e promover constante atualização de suas iniciativas, ajustando-as de acordo com novas necessidades, riscos e processos da instituição ao longo do tempo.

Nesse ponto, torna-se relevante reforçar a distinção entre risco e risco de integridade. Por **risco** entende-se a possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos da organização, sendo medido em termos de impacto e de probabilidade. Conforme o próprio manual ilustra, pode ser o caso de uma determinada política pública que pode ter o risco de não alcançar seu objetivo por problemas de insuficiência orçamentária.

Já **risco de integridade**, podendo ser entendido como uma espécie do gênero “risco”, é definido, basicamente, como “vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta”, assim como conflitos de interesse, irregularidades, nepotismo, abuso de poder, propinas etc. (BRASIL, 2017a, p. 13-14).

Na mesma Coleção, no manual intitulado “Programa de Integridade: diretrizes para Empresas Privadas”, é evidenciado que um programa de integridade tem como foco medidas anticorrupção a serem adotadas pela empresa, em especial “aquelas que visem à prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira previstos na Lei nº 12.846/2013” (BRASIL, 2015, p. 6). Nesse sentido, o programa de integridade deve ser entendido como um programa de *compliance* específico (também denominado de “*compliance* anticorrupção”), ou seja, dentro da estrutura montada para o bom cumprimento de leis, regulamentos e normas em geral.

Dependendo do porte, das especificidades e dos setores do mercado em que atua, a empresa deve estruturar seu programa de integridade em função, principalmente, das probabilidades de ocorrência de fraudes e corrupção, inclusive as ligadas a licitações e contratos, conforme algumas determinadas **situações de risco**, como, por exemplo:

- i. **Participação em licitações:** uma vez que esses certames e a execução de contratos administrativos configuram-se em situações que podem apresentar riscos significativos de ocorrência de fraudes e de corrupção;
- ii. **Obtenção de licenças, autorizações e permissões:** haja vista que, ao pleitear a obtenção desses documentos, funcionários ou terceiros podem ser levados pelo impulso de oferecer vantagens indevidas a agentes públicos (ou mesmo de atender a

- solicitações desses agentes) com a intenção de beneficiar a empresa;
- iii. **Contato com agente público ao submeter-se a fiscalização:** pois nessa situação pode ocorrer oferecimentos ou solicitações de vantagens indevidas, com o intuito de influenciar o resultado da fiscalização;
- iv. **Contratação de agentes públicos:** nessa situação o manual recomenda que a empresa tenha especial diligência para averiguar se a escolha foi feita em razão do acúmulo de conhecimento do agente público e com a intenção de prover aconselhamento técnico às decisões da empresa. “*Caso contrário pode haver a impressão de que a contratação tem como objetivo possibilitar um acesso facilitado a órgãos ou autoridades*” ou mesmo em decorrência de esforços para a obtenção de informações privilegiadas (BRASIL, 2015, p. 12). Ademais, a contratação de, por exemplo, familiares e de sócios ligados a agentes públicos pode servir de cobertura para o pagamento de vantagens indevidas – daí a importância de regulamentos versando sobre conflitos de interesse;
- v. **Contratação de ex-agentes públicos:** nesse quesito, a cartilha recomenda que a empresa verifique se o ex-agente público não está obrigado a cumprir um período de afastamento do setor em que atuava (quarentena). Além disso, deve-se avaliar se a remuneração estabelecida está condizente com o serviço prestado visando a evitar que uma eventual promessa anterior de vantagem indevida – realizada enquanto o agente ainda estava no setor público – esteja sendo dissimulada como prestação de serviços;
- vi. **Fusões, aquisições e reestruturações societárias:** pois

podem representar situações de risco em razão da possibilidade de uma empresa herdar passivos de atos ilícitos praticados anteriormente à operação, sendo importante, nessa direção, a adoção de bons procedimentos de verificação prévia;³⁴

Os reflexos da nova dimensão que o debate sobre integridade ganhou no Brasil são evidentes na Base Industrial de Segurança e Defesa. O politizado e competitivo mercado internacional de produtos de segurança e defesa é um campo fértil para, por exemplo, atos de corrupção, de lavagem de dinheiro e de suborno transnacional. A simples demora ou resposta inadequada de uma empresa ou governo frente a uma eventual acusação de irregularidade pode provocar graves danos à imagem da organização³⁵.

No Brasil, tal discussão tem envolvido investigações sobre grandes *players* do setor de defesa, como as empresas Embraer³⁶ e Odebrecht³⁷. No entanto, levando-se em consideração a relevância que determinadas empresas detêm no segmento defesa brasileiro (e.g. Empresas Estratégicas de Defesa - EED),³⁸ em razão, por exemplo, de seu valor

³⁴ Também conhecido como processo de *due diligence*, podendo ser entendido, didaticamente, como um “teste de realidade”, isto é, um processo de análise profunda de documentos e levantamento de informações sobre uma empresa, especialmente em seus aspectos jurídico, contábil e de mercado.

³⁵ Ver, por exemplo, “Airbus appoints independent compliance panel after bribery probe”. *Defense News*, 22/05/2017, por Pierre Train. Disponível em: < <https://www.defensenews.com/air/2017/05/22/airbus-appoints-independent-compliance-panel-after-bribery-probe/> >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁶ “Embraer admite propina e faz acordo de US\$ 206 milhões no Brasil e EUA”. *G1*, 24/10/2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2016/10/embraer-admite-que-pagou-propina-e-faz-acordo-de-r-64-mi-com-cvm.html> >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁷ “Delator aponta origem de R\$ 98 milhões de propina em submarino da Odebrecht”. *OESP*, 18/04/2017, por Ricardo Brandt, Julia Affonso e Fausto Macedo. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/delator-aponta-origem-de-r-98-milhoes-de-propina-em-submarino-da-odebrecht/> >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁸ De acordo com o estabelecido na Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Disponível em: <

intangível em termos tecnológicos, industriais e estratégicos em relação às Forças Armadas, está claro que o Ministério da Defesa e as três Forças devem acompanhar atentamente de algum modo os riscos concernentes à dinâmica dessas empresas no mercado, sob a pena de eventualmente perder capacidades tecnológico-industriais fundamentais que consumiram décadas de pesquisas (e recursos públicos) para serem desenvolvidas, mantidas e aperfeiçoadas. Esse é o caso atual, por exemplo, da empresa Mectron, de São José dos Campos-SP, cujo controle foi adquirido pelo grupo Odebrecht em 2011. Dependendo da consolidação dos novos rumos da gigante empreiteira brasileira, toda uma capacitação missilística apurada por décadas com apoio do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) e do atual Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) da Força Aérea pode estar ameaçada³⁹.

Outra frente recente de atuação da CGU que poder ser salientada é a instituição do Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip),⁴⁰ o qual está direcionado a incentivar e capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal a implementarem programas de integridade. Resumidamente, por meio da assinatura voluntária de um termo de adesão, com o aceite da autoridade máxima do órgão e o compromisso de disponibilizar os recursos necessários para implementação do programa, serão fornecidas orientações para a construção e a adequação de mecanismos e procedimentos internos voltados à prevenção, detecção e remediação de práticas de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta.

O intuito é que o Profip auxilie os ministérios e demais órgãos e entidades

conforme os riscos específicos de cada organização (e.g. levando em consideração as peculiaridades das respectivas áreas de atuação) através de construção de planos que levem em conta o mapeamento e gestão de riscos, o aperfeiçoamento e monitoramento dos processos e medidas existentes, as responsabilizações, as capacitações e treinamentos, as ações de remediação etc.

De acordo com a última relação disponibilizada pela CGU, o Profip já conta com 27 adesões, como o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI); o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), entre outros⁴¹.

Certamente, o MD e as três Forças serão afetados de alguma forma pelos desdobramentos dessa e de outras medidas observadas no contexto da difusão e do fortalecimento de programas de integridade. Afinal, em tempos de cada vez mais acelerado avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), as organizações estão mais expostas a suspeitas e casos concretos de corrupção, de fraudes e de desvios éticos e de conduta em geral. Nesse contexto, o MD e as Forças Armadas, como quaisquer outras organizações, não estão imunes a casos de corrupção, mesmo diante de diferenciais como a educação e a formação agregadas aos militares.

No que se refere especificamente ao Exército Brasileiro, é possível apontar a relevância de estudar no âmbito do seu planejamento estratégico a possibilidade de conferir maior peso à dimensão programa de integridade e seus componentes. Alguns casos com conclusões recentes e de reverberação pública, como a condenação de um coronel do Exército e de mais seis pessoas em um esquema de desvio de dinheiro público em obras da rodovia federal BR-163⁴² e o caso de

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

³⁹ “Odebrecht sofre para vender ativos e tem de refazer seu planejamento”. Folha de S. Paulo, 19/02/2017, por Renata Agostini e Raquel Landin. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1860027-odebrecht-sofre-para-vender-ativos-e-tem-de-refazer-seu-planejamento.shtml>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁴⁰ Estabelecido pela Portaria nº 1.827/CGU, de 23 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/etica-e-integridade/profip>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁴¹ “Programa de fomento à integridade recebe adesão da Secretaria de Agricultura Familiar”. CGU -Notícias, 19/07/2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/07/programa-de-fomento-a-integridade-recebe-adesao-da-secretaria-de-agricultura-familiar>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁴² “Coronel do Exército e mais seis são condenados por desvio de dinheiro público em obra da BR-163”. G1, 21/09/2017, por Sílvia Vieira. Disponível em: <

dois coronéis, dois tenentes e três civis (dois deles empresários) envolvidos em um esquema de corrupção no Hospital Militar do Exército em Recife (esquema descoberto após uma denúncia de outro coronel),⁴³ reforçam que nenhuma organização está imune à corrupção, evidenciando, portanto, a necessidade de contínuo aperfeiçoamento de controles internos, de códigos de ética e conduta, de políticas de comunicação e treinamento, de canais de recebimento e apuração de denúncias, de medidas de controles e disciplinares e, ainda, de ações de remediação, buscando identificar e tratar vulnerabilidades (BRASIL, 2017a, p. 45-50).

As implicações desse tema para o relacionamento entre Exército e Base Industrial de Segurança e Defesa são claras e alcançam até mesmo a necessidade de aprimoramento constante de processos internos direcionados a garantir que as normas e requisitos técnicos e os parâmetros estabelecidos nos editais de licitação sejam atendidos, evitando, assim, problemas de qualidade e prejuízos ao erário⁴⁴.

<https://g1.globo.com/pa/santarem-regiao/noticia/tribunal-militar-condena-coronel-do-exercito-e-mais-seis-por-desvio-de-dinheiro-publico-em-obra-da-br-163.ghtml> >. “Tribunal Militar condena coronel do Exército e mais seis por desvio de dinheiro público, em obra na BR-163, no Pará”. Superior Tribunal Militar (STM), 20/09/2017. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/7789-tribunal-condena-coronel-e-mais-seis-envolvidos-por-desvio-de-dinheiro-publico-em-obra-na-br-163-no-para>>. Acessos em: 13/10/2017.

⁴³ “Justiça Militar condena dois coronéis, dois tenentes e empresários por corrupção no Hospital do Exército do Recife”. OESP, 22/08/2017, por Julia Affonso e Luiz Vassallo. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-militar-condena-dois-coroneis-dois-tenentes-e-empresarios-por-corrupcao-no-hospital-do-exercito-do-recife/>>. “Justiça Militar condena dois coronéis e mais cinco pessoas por corrupção dentro do Hospital Militar de Recife”. Superior Tribunal Militar (STM), 21/08/2017. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/7655-justica-militar-condena-coroneis-do-exercito-e-mais-cinco-pessoas-por-corrupcao-dentro-do-hospital-militar-do-recife>>. Acessos em: 13/10/2017.

⁴⁴ Ver, por exemplo, “STM recebe denúncia contra coronéis do Exército acusados de fraudar licitação”. Superior Tribunal Militar (STM), 17/02/2014. Disponível em: <

Além disso, a própria interlocução com a mídia e sociedade no contexto desses episódios deve ser melhor concatenada para que as respostas sejam adequadas e, sobretudo, que aproveitem esses momentos da agenda pública para enfatizar as medidas de controle e disciplinares tomadas, assim como difundir as ações de remediação em andamento e salientar os valores da Instituição, de forma a desencorajar novas ocorrências e a servir de possível referência em termos de boas práticas.

Um expressivo passo nesse sentido está disposto na Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro, lançada em junho de 2017, que tem como uma de suas finalidades justamente aprimorar os controles internos de gestão. Em suas disposições finais, o documento é preciso em explicitar:

Art. 49. Todos os riscos vinculados a fraudes e corrupção devem ser identificados, analisados e avaliados pelo dirigente máximo da OM. O Exército não admite condutas que afrontem seus valores e princípios, sustentáculos da nossa Força, tais como a prática e a ocultação de atos fraudulentos ou ilegais, incluindo a corrupção. Alegações de tais atos serão investigadas até sua conclusão lógica, incluindo ações legais, processos criminais e ações disciplinares.⁴⁵

No que se refere especificamente ao EB, é imprescindível garantir que essa Política de Gestão de Riscos seja adequadamente desdobrada em objetivos, programas e normas específicas. Ademais, poderia ser estudada uma melhor articulação entre políticas de gestão de riscos elaboradas (e em discussão) não só no âmbito das outras Forças (Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira), mas também no Ministério da

<https://www.stm.jus.br/informacao/agencia-de-noticias/item/2385-stm-muda-entendimento-de-1a-instancia-e-recebe-denuncia-contra-coroneis-do-exercito-acusados-fraudar-licitacao> >. Acesso em: 13/10/2017.

⁴⁵ Portaria nº 465, de 17 de maio de 2017. Aprova a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB10-P-01.004), 1ª edição, 2017. Separata ao Boletim do Exército nº 23, de 9 de junho de 2017, p. 19. Disponível em: <www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=520&act=sep>. Acesso em: 13/10/2017.

Defesa. Afinal, a Base Industrial de Segurança e Defesa, por exemplo, é “uma só” para atender às diversas demandas governamentais - daí os benefícios de normas, regulamentos e regras mais homogêneas nesse quesito. Nessa direção, de acordo com o “Manual para Implementação de Programas de Integridade no setor público”, já abordado anteriormente, o comprometimento e apoio da alta direção é fundamental, alavancando o programa de integridade e seus elementos perante o público interno e externo, bem como “*ressaltando sua importância para a organização e solicitando o comprometimento de todos os colaboradores e partes interessadas*” (BRASIL, 2017a, p. 10), evitando assim os denominados programas de “*compliance de papel*”.

3. A questão da sistematização de práticas de gestão de riscos, de controles internos e de governança (2016)

A recente Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro é um desdobramento direto da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016 (IN MP/CGU 1/2016), a qual dispõe, em seu art. 1º, que “*órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança*”.

É possível afirmar que a referida Instrução adota e estimula uma visão mais integrada sobre alguns dos temas abordados neste artigo e que envolvem diversos atores da sociedade (e.g. órgãos e entidades da Administração Pública, políticos, empresas privadas, associações, terceiro setor, mídia, comunidade acadêmica etc.). De forma mais ampla, esse modelo subjacente de governança pública empregado não reduz a relevância do Estado, em vez disso o qualifica no “*papel de orquestrador, direcionador estratégico, indutor e fomentador absolutamente essencial para a ativação e orientação das capacidades dos demais atores*” (BRASIL, 2009, p. 5).

Nesse contexto, governança e gestão podem ser entendidos como funções complementares. Didaticamente, enquanto a

gestão “*faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos*” (Planejar, Executar, Controlar e Agir), a **governança** “*provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas*” (Direcionar, Monitorar e Avaliar).⁴⁶ Assim, a capacidade de atender aos interesses públicos não estaria reservada somente aos órgãos executivos do governo, bem como a manutenção do controle não se limitaria a legisladores e a juizes: “[a] *capacidade e o controle, e o equilíbrio entre eles, dependem das ações de membros do Executivo, legisladores, instituições judiciais e cidadãos que agem no âmbito de suas múltiplas capacidades*” (LYNN JR., 2010, p. 47).

Pode-se dizer, então, que o foco do exercício da governança no setor público é produzir resultados alinhados aos interesses sociais:

A governança pública pressupõe a existência de uma liderança forte, ética e comprometida com os resultados; de uma estratégia clara, integrada, eficiente e alinhada aos interesses sociais; e de estruturas de controles que possibilitem o acompanhamento das ações, o monitoramento dos resultados e a tempestiva correção de rumos, quando necessário⁴⁷

Mais especificamente, a IN MP/CGU 1/2016 define **governança no setor público** como:

[C]ompreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas

⁴⁶ Tribunal de Contas da União (TCU) – Relação entre governança e gestão, s/d. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/> >. Acesso em: 13/10.

⁴⁷ Tribunal de Contas da União (TCU) – Referencial Básico de Governança: nota inicial, s/d. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/> >. Acesso em: 13/10/2017.

públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade

É possível afirmar que uma das primeiras contribuições dessa Instrução é justamente proporcionar um alinhamento conceitual sobre diversos conceitos que permeiam esse segmento, podendo ser destacadas, por exemplo, as seguintes definições entre as várias estabelecidas no documento:

- i. **Accountability:** *“conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações”;*
- ii. **Apetite a risco:** *“nível de risco que uma organização está disposta a aceitar”;*
- iii. **Auditoria interna:** *basicamente, “atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Ela auxilia a organização a realizar seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controles internos, de integridade e de governança”;*
- iv. **Controles internos da gestão:** *“conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade,*

os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos. O estabelecimento de controles internos no âmbito da gestão pública visa essencialmente aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados, de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica”;

- v. **Componentes dos controles internos da gestão:** *“são o ambiente de controle interno da entidade, a avaliação de risco, as atividades de controles internos, a informação e comunicação e o monitoramento”;*
- vi. **Incerteza:** *“incapacidade de saber com antecedência a real probabilidade ou impacto de eventos futuros”;*
- vii. **Mensuração de risco:** *“significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência”;*
- viii. **Política de gestão de riscos:** *“declaração das intenções e diretrizes gerais de uma organização relacionadas à gestão de riscos”;*
- ix. **Risco:** *“possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos. O risco é medido em termos de impacto e de probabilidade”;*
- x. **Risco inerente:** *“risco a que uma organização está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto”;*
- xi. **Risco residual:** *“risco a que uma organização está exposta após a implementação de ações*

- gerenciais para o tratamento do risco”; e
- xii. **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal:** “compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização, e tendo como órgão central a Controladoria-Geral da União. Não se confunde com os controles internos da gestão, de responsabilidade de cada órgão e entidade do Poder Executivo federal”.

Observa-se que, basicamente, a IN MP/CGU 1/2016 atende a duas dimensões: uma de alinhamento interno e outra de alinhamento externo. No que se refere ao **alinhamento interno**, procura-se “[f]ortalecer a Gestão Estratégica, por meio da geração de informações e indicadores de risco, assegurando a aderência regulatória e o auxílio à tomada de decisão, base para a governança eficaz”. Já no que diz respeito ao **alinhamento externo**, busca-se “[r]esponder às sinalizações dos órgãos de controle quanto à necessidade da melhoria da gestão de riscos na governança do Setor Público, com a incorporação de boas práticas, privilegiando ações preventivas” (MIRANDA, 2016).

Em suma, na Instrução MP/CGU 1/2016 observa-se a seguinte sequência lógica na construção da estrutura do modelo de gestão de riscos a partir de oito componentes sumarizados a seguir:

- i. Trabalha-se o ambiente interno, considerando elementos como integridade, valores éticos, competências das pessoas, filosofia/estilo de gestão, segregação de funções, entre outros; sendo que o “ambiente interno é a base para todos os

outros componentes da estrutura de gestão de riscos”;

- ii. Alinhados à missão e à visão da instituição, definem-se os objetivos em todos os níveis da organização, incluindo processos e projetos;
- iii. Para cada objetivo, identificam-se eventos que possam causar impacto em sua consecução;⁴⁸
- iv. Os eventos devem ser avaliados em termos de probabilidade e impactos;
- v. Com os riscos adequadamente mapeados e avaliados, deve-se selecionar as respectivas respostas (Mitigar, Aceitar, Transferir e Evitar) dependendo do apetite a risco estabelecido pela organização;
- vi. Procedimentos de controle interno (e.g. preventivos, detectivos e reativos) devem ser estabelecidos por toda organização, em todos os seus níveis e em todas as funções, incluindo planos de contingência e respostas à materialização dos riscos;
- vii. Informações relevantes devem ser identificadas, coletadas e comunicadas tempestivamente, garantindo o cumprimento de responsabilidades e compreendendo, também, fontes externas, beneficiando o processo decisório e alcançando todos os níveis da organização;
- viii. A qualidade da gestão de riscos e dos controles internos da gestão devem ser monitoradas por meio de atividades gerenciais contínuas e/ou independentes, possibilitando ajustes apropriados quando necessário;⁴⁹

⁴⁸ Salienta-se que eventos podem ser entendidos como positivos (oportunidades) e negativos (riscos) (BRASIL, 2017b, p. 10-11).

⁴⁹ Adaptado de Miranda (2016) a partir da “Seção III – Da estrutura do modelo de gestão de riscos”, da IN MP/CGU 1/2016.

Por fim, cabe destacar, entre outros elementos, que a Instrução estabelece especificações mínimas para que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal instituíam, em até doze meses (i.e. até maio de 2017) uma “Política de Gestão de Riscos” e um “Comitê de Governança, Riscos e Controles”.

É nesse contexto que o Exército Brasileiro publicou sua Política de Gestão de Riscos, abordada anteriormente, determinando também que o Estado-Maior do Exército (EME) elabore a metodologia dessa política e suas respectivas atualizações. Nessa direção, é possível ressaltar a publicação, em janeiro de 2017, do “Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão” do atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A metodologia de gerenciamento de integridade, riscos e controles internos da gestão elaborada no supracitado Manual pode servir de referência para outros órgãos e entidades da Administração Pública, ao lado da divulgação do Método de Priorização de Processos,⁵⁰ de um guia de apresentação da “Matriz de Riscos do MP” e da disponibilização de uma planilha documentadora otimizada para a aplicação da metodologia adotada.⁵¹

O atual debate sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal enseja significativas repercussões para o planejamento estratégico não só do Exército Brasileiro (EB), mas também do MD. No contexto, por exemplo, da criação do Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA), estabelecido em dezembro de 2016 pelo comandante do EB,⁵² a identificação,

avaliação e tratamento de riscos apresenta-se como uma dimensão fundamental (e até então relativamente pouco explorada em fontes ostensivas) dada a complexidade e os desafios do sistema brasileiro de inovação como um todo.

Ademais, a abrangente finalidade de “*potencializar os esforços das áreas governamental, produtiva e acadêmica com vistas a, por meio da inovação tecnológica, contribuir com o desenvolvimento nacional, visando à busca das capacitações produtivas brasileiras de Produtos e de Sistemas de Defesa e duas*” permite visualizar os benefícios de, por exemplo, os dispositivos e os objetivos específicos dessa iniciativa, detalhados por ato normativo a cargo do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT), levarem em consideração, de forma articulada com os demais níveis do EB, por exemplo:

- i. **Riscos operacionais:** “*eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas*”;
- ii. **Riscos de imagem/reputação do órgão:** “*eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional*”;
- iii. **Riscos legais:** “*eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade*”;
- iv. **Riscos financeiros/orçamentários:** “*eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à*

⁵⁰ “Método de Priorização de Processos”. MP, 24/02/2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodo-de-priorizacao-de-processos>>. Acesso em: 13/10/2017.

⁵¹ “Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão”. MP, 23/10/2017. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodologia-de-gerenciamento-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao>>. Acesso em: 23/10/2017.

⁵² Portaria nº 1.701, de 21 de dezembro de 2016. Cria o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação), aprova sua diretriz (EB10-D-

01.001) de implantação e dá outras providências. Boletim do Exército nº 52, de 30 de dezembro de 2016, p. 12-15.

*realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações”.*⁵³

Considerações Finais

Este artigo teve o intuito de explorar, sob o pano de fundo das recentes transformações da trajetória da gestão pública brasileira, os reflexos para o relacionamento entre Exército e Base Industrial de Segurança e Defesa de, mais especificamente, três medidas: a Lei da Transparência, a Lei Anticorrupção e, especialmente, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016.

Assim como na Esplanada dos Ministérios em geral, o debate e o incremento de medidas direcionadas à sistematização de práticas relacionadas a controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal já podem ser considerados como fatores importantes para o planejamento estratégico do Exército Brasileiro e, sobretudo, com importantes reflexos para a conjugação entre as necessidades operacionais e logísticas do Exército Brasileiro e as capacidades da Base Industrial de Segurança e Defesa.

A recente Política de Gestão de Riscos do EB, por exemplo, trará repercussões para os projetos e programas estratégicos do Exército, devendo ser adequadamente articulada com as Normas de Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos (NEGAPEB) e as Normas de Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Portfólio e dos Programas Estratégicos (NEGAPORT). Além disso, o fortalecimento da cultura e da valorização de controles internos, gestão de risco e de governança tende a ser um elemento constante no diálogo EB-Base Industrial de Segurança e Defesa.

Por fim, vale ressaltar a necessidade de uma maior interlocução entre, por exemplo, as políticas e metodologias de gestão de riscos não só entre as três Forças

Singulares, mas também com o Ministério da Defesa, especialmente tendo em vista os renovados esforços de implantação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED).⁵⁴ Afinal, as “responsabilidades e deveres do governo em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão” (BRASIL, 2917b, p. 5).

⁵³ IN MP/CGU 1/2016, Seção IV – Da Política de Gestão de Riscos.

⁵⁴ Portaria Normativa/MD nº 4, de 18 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a Diretriz para a implantação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED). Diário Oficial da União (DOU), 26 de janeiro de 2017, Seção 1, p. 9.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5378.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Decreto nº 7.682, de 28 de fevereiro de 2012. Altera o Decreto no 7.538, de 1o de agosto de 2011, para alterar o rol de grandes eventos abrangidos pelas competências da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7682.htm#art1 >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei no 12.846, de 1o de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8420.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm#art25 >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8173.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Programa de Integridade: diretrizes para empresas privadas. Brasília, DF: CGU, setembro de 2015. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público. Brasília, DF: CGU, julho de 2017a. Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão. Brasília, DF: MP (versão 1.2), 07 de junho de 2017b. Disponível em: < <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/controle-interno/metodologia-de-gerenciamento-de-integridade-riscos-e-controles-internos-da-gestao> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Melhoria da gestão pública por meio da definição de um guia referencial para medição do desempenho da gestão e controle para o gerenciamento dos indicadores de eficiência, eficácia e de resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Produto 4: Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília, DF, dezembro de 2009. Disponível em: < <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca?keys=&page=1> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília, DF: SEGEP, 2014 (v.1). Disponível em: < <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca> >. Acesso em: 13/10/2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016. Disponível em: < www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes.../in_cgu_mpog_01_2016.pdf >. Acesso em: 13/10/2017.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril, 1996.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ/ IE/ PPED. Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IE/ Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2009. Disponível em: < www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/defesas/01-Vitlio_Marcos_Brustolin.pdf >. Acesso em: 13/10/2017.

GRIN, José Eduardo. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: os nexos com a trajetória das políticas prévias e com a administração pública gerencial. Belo Horizonte: Economia e Gestão (E&G), v. 15. N. 39, Abr./Jun. 2015. Disponível em: <

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/P.1984-6606.2015v15n39p66> >. Acesso em: 13/10/2017.

LYNN Jr., Laurence E. Gestão Pública (cap. 1) In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.). Administração pública: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, p. 33-52.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de Araújo. Controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do poder executivo federal. Apresentação realizada no Seminário Gestão de Riscos e Integridade Pública (Escola Nacional de Administração Pública – ENAP), 1º de dezembro de 2016. Disponível em: < <https://pt.slideshare.net/CgceEnap/gesto-de-riscos-69737660> >. Acesso em: 13/10/2017.

REINO UNIDO. “*National Security Strategy and Strategic Defence and Security 2015*”. HM Government, November 2015. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015> >. Acesso em: 17/05/2016.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. IN: CARDOSO JR., José Celso (org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil – Diálogos para o desenvolvimento (vol. 4). Brasília, DF: Ipea, 2011, p. 177-237.

SILVA, Peterson Ferreira da. A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersectorialidade e dinâmica de seus principais atores. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, Peterson F. da. Para além da mera discussão sobre a fixação de percentagens do PIB para a Defesa: a necessidade de reforma do arcabouço brasileiro de aquisições militares. IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), 06-08 Julho de 2016.

SILVA, Peterson F. da. Ameaças, transformação militar e desdobramentos tecnológicos: possíveis reflexos para o Exército Brasileiro. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx/EME), Análise Estratégica, 2017a.

SILVA, Peterson F. da. A importância da conjugação das necessidades operacionais e logísticas do Exército Brasileiro com as capacidades da Base Industrial de Segurança e Defesa. Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx/EME), Artigos Estratégicos, 2017b.

VILLAS BÔAS, Eduardo Dias da Costa (Gen. Ex.). CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Audiência Pública – “Debater a situação dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas, os programas de cooperação internacional do Brasil na área de Defesa e os planos do Exército Brasileiro para o desenvolvimento tecnológico neste setor. Apresentação do comandante do Exército, general de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, 05/07/2017. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/audiencias-publicas-realizadas-em-2017/05-07-debater-a-situacao-dos-projetos-estrategicos-das-forcas-armadas-os-programas-de-cooperacao-internacional-do-brasil-na-area-da-defesa-e-os-planos-do-exercito-brasileiro-para-o-desenvolvimento-tecnologico-neste-setor> >. Acesso em: 13/10/2017.

El Orden Mundial: Cuatro perspectivas teóricas y sus implicancias en el estudio de la realidad contemporánea¹

Ignacio Parrao Olivares*

RESUMEN

El presente ensayo pretende establecer, a partir de cuatro visiones diversas, las ideas de Orden Mundial existentes en teóricos como Kissinger, Nye, Haass y Wallerstein, y su correlación con los estudios de una realidad internacional contemporánea altamente dinámica y basada en un componente digital. El texto advierte que, a pesar de la prevalencia del Estado-Nación en la configuración de un tipo de orden internacional, la irrupción de nuevos actores, junto a la velocidad de los fenómenos ambientales y sociales, puede superar el nivel de control de la humanidad sobre el desarrollo futuro del Sistema Internacional.

Palabras clave: orden mundial; sistema internacional; relaciones internacionales; política exterior.

ABSTRACT

The following paper pretends to establish, starting from four different theoretical approaches, the ideas about World Order based on Kissinger, Nye, Haas and Wallerstein, and its correlation with the studies of a highly-dynamic and digital-based contemporary international context. The text warns that, despite the prevalence of the Nation-State in the configuration of a type of international order, the irruption of new actors, together with the speed of environmental and social phenomena, can surpass the level of control of humanity on the future development of the International System.

Keywords: world order; international system; international relations; foreign policy.

* Cientista Político de la Universidad Central de Chile, con postítulos en Seguridad Internacional, Defensa y Estudios Estratégicos en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Estudios de Seguridad y Defensa, Prospectiva y Construcción de Escenarios por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Actualmente se desempeña como Analista del Área de Política de Defensa en el Centro de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile

¹ Una versión preliminar de este documento fue elaborado como trabajo final del Diplomado de Postítulo en Seguridad Internacional, Defensa y Estudios Estratégicos, impartido por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en conjunto con la Academia de Guerra del Ejército de Chile.

Introducción

Las diversas visiones existentes sobre lo que conceptualmente puede señalarse como “Orden Mundial” pueden delinear, de manera transversal, las agendas de política exterior de los Estados hasta las concepciones propias de los estudios estratégicos. Por tanto, existe una necesidad de comprender este concepto para iluminar, desde la perspectiva de los especialistas que asesoran en el diseño de la política exterior, aquellas apreciaciones del contexto internacional que inducen a los actores del Sistema Internacional a asumir una conducta específica conforme a su inserción en el mundo contemporáneo.

Junto a ello, se asume la idea que el rol del actor clásico del Sistema Internacional, el Estado, se ha desvanecido paulatinamente frente a la importancia que han adquirido actores como las Organizaciones Internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) y las Empresas Multinacionales, entre otras (VILANOVA, 1999). Asimismo, la interferencia de fenómenos como la globalización, el cambio climático, el crimen organizado y el terrorismo, han diseñado nuevas agendas de política exterior que suelen alternar entre cooperación y conflicto.

En este escenario, cabe formularse las siguientes interrogantes: ¿pueden las visiones respecto al Orden Mundial contribuir a la comprensión de los fenómenos contemporáneos o, sólo obedecen a visiones de las grandes potencias para su posicionamiento internacional? ¿Qué implicancias tienen estas tesis para comprender la realidad del Sistema Internacional en la Era de la Información? En consecuencia, el objetivo de este artículo es generar una aproximación preliminar a una cuestión de una complejidad inicial importante, asumiendo que la extensión del mismo limita la profundidad teórica para el tema en cuestión.

Para dar respuesta a tales interrogantes, se han seleccionado cuatro autores bajo un criterio que considera su incidencia contemporánea. En el caso de Henry Kissinger, se ha seleccionado el texto “Orden Mundial: Reflexiones sobre el

carácter de los países y el curso de la historia”, publicado en 2014 en su idioma original, y en 2016 en español, con especial atención al capítulo introductorio llamado “La cuestión del orden mundial” y a su epílogo, titulado “¿Orden mundial en nuestra época?”. De Joseph Nye se ha escogido, por la lucidez crítica de su postura, la publicación en Foreign Policy del artículo denominado “Will the Liberal Order Survive?”.

Mismo caso ocurre con Richard Haass, presidente del Council of Foreign Relations, quien en el mismo número de la reconocida publicación mundial ha dado a conocer el artículo intitolado “World Order 2.0: The Case for Sovereign Obligation”, publicación que emerge en paralelo a la difusión del libro donde profundiza su teorización, llamado “A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order”. Finalmente, el último autor seleccionado, y a modo de contrastar posiciones, es Immanuel Wallerstein, sociólogo norteamericano que ha desarrollado un estudio alternativo de la realidad internacional a partir del denominado “Análisis de Sistemas-Mundo”, para lo que se emplea el texto homónimo, junto a una visión complementaria entregada en “Un Mundo Incierto”.

La metodología utilizada consiste en la contrastación simple, mediante examinación bibliográfica de las particularidades de los corpus documentales señalados anteriormente, para conocer similitudes y diferencias respecto a los diversos enfoques teóricos que los autores representan. La herramienta metodológica concreta se orienta en el empleo de criterios de descripción versus prescripción (CANSINO, 1998), según la cual las tesis pueden ser comprendidas en torno a un nivel de elementos de carácter objetivo, situados en el extremo de la descripción, versus aquellos que poseen carácter axiológico según la postura defendida, posicionados hacia el extremo de la prescripción.

El estudio asume que, si bien los autores encarnan, en parte, una visión occidental y, específicamente estadounidense,

la relevancia de su selección se justifica en la pluralidad de argumentos que esgrimen para dar a conocer la realidad internacional contemporánea.

II. El Orden Mundial como base para el estudio de las Relaciones Internacionales

La aproximación preliminar sobre la genealogía del concepto de Orden Mundial da cuenta que, en apariencia, se trataría de un trabajo exploratorio en el que la complejidad inicial se encuentra determinada por la necesidad de conocer las raíces de la cual se compone el concepto. A pesar de ello, la primera observación plausible se origina en encauzar la cuestión dentro del marco general de las Ciencias Sociales, y dentro de ellas, un análisis preliminar presenta la necesidad de orientar la investigación dentro de una aproximación politológica, por las características propias del objeto de estudio, el cual contiene un elemento principal: las constelaciones del poder en la esfera internacional.

En tal sentido, dichas constelaciones solo pueden ser posibles en la existencia de actores y relaciones de poder entre los mismos. Una tipología al respecto puede ser la sugerida por Vilanova (1999, p. 565), quien dejando abierta la posibilidad de incorporar otros elementos, enumera once actores internacionales; dentro de las cinco primeras posiciones a los Estados, las Organizaciones Internacionales, las Organizaciones No Gubernamentales, las Internacionales Políticas o Sindicales y las Empresas Multinacionales. Con posterioridad a ello, se manifiesta una complejidad en la validez de dicha propuesta, pues menciona elementos como: ideologías, religiones, fundamentalismos, terrorismos, flujos migratorios y estandarizaciones culturales.

Por tanto, la primera observación es una confusión entre actores formales, cuyo ejemplo principal es el Estado-Nación, en consonancia con aquellas consideraciones que podrían resultar fenomenológicas, como los fundamentalismos, el terrorismo y los flujos migratorios. Esta complejidad estructural se

da en el campo de la distinción entre los sistemas políticos nacionales, con actores, pautas y relaciones conocidas, versus la idea de un sistema político internacional, en el que la variedad de actores, la ausencia relativa de pautas de relación, las asimetrías de poder y la transnacionalización de los límites de la acción de los actores tienden a acentuarse o, por el contrario, a diluirse y volverse ininteligibles.

El segundo problema para una definición del Orden Mundial, se origina en el hecho que la justificación de la idea anterior, respecto al esquema de actores y relaciones de poder entre los mismos, puede ser apreciada como una metateoría en cuyo nivel de abstracción le es difícil evitar los “estiramientos conceptuales” (SARTORI, 2003) propios de la Ciencia Política. La noción de metateoría se emplea como referencia a “(...) una reflexión que se plantea el doble propósito de profundizar en los distintos aspectos de la producción teórica existente y de constituirse a su vez en un punto de arranque para nuevas propuestas” (CANSINO, 1998, p. 172), en la cual el concepto es construido empleando elementos denotativos o connotativos (SARTORI, 2003, p. 79).

Para el nivel del estudio que se presenta, es preciso colegir que el nivel de abstracción tiene una tendencia a ser denotativo, es decir, a extender su escala de comprensión sobre los fenómenos internacionales a partir de una generalización o validez universal, sin aportar elementos característicos concretos, propios del nivel de abstracción de la connotación. Esta conclusión operacional aporta un dato importante: el Orden Mundial es singularmente abstracto y requiere de la construcción de una unidad de análisis propia.

Un tercer elemento a tener en consideración, reside en la coexistencia de conceptualizaciones previas que resulten análogas. El problema en este punto mezcla la comprobación empírica de su existencia, tanto *práctica ante rem, in re o post rem*, como también en su vinculación con otras teorías en paralelo. Definir esta problemática a la luz de las características del Sistema Internacional,

comenzaría con la idea de determinar, en primera instancia, el surgimiento del imperativo de pensar en un “orden” internacional transversal a las comunidades políticas que han existido a lo largo de la historia. Esta discusión puede facilitarse gracias a definiciones aportadas por Vilanova (1999, p. 569-576) respecto a la noción de “orden” y “régimen” internacionales.

La referencia al primer término resulta vaga, toda vez que la heterogeneidad del Sistema Internacional no permite consolidar opuestos concretos en torno al “orden” o “desorden” internacional, dada la inexistencia de un gobierno global, por tanto, el orden sería una condición funcional en la medida que los actores cumplan su cometido dentro de las pautas previstas para ello. Dichas pautas, frecuentemente construidas sobre convenciones, han dado origen a la noción de “régimen internacional”, que regula aspectos puntuales de las relaciones internacionales, para así evitar el conflicto y solucionar controversias. La noción de régimen, por tanto, poseería una connotación específica y un nivel de abstracción menor, dependiente de la existencia de consenso sobre un tema puntual, y no daría cuenta de una generalidad, como la que se pretende construir a partir de la discusión que se promueve con los autores que se describen más adelante.

En suma, el concepto de Orden Mundial, a pesar de estas complejidades iniciales, posee una particularidad didáctica de aludir a una referencia simbólica que, aun cuando no contiene grandes definiciones o, como se esperaría de todo estudio científico, una unidad de análisis concreta, es capaz de evocar una idea sobre aquello que esperan los actores dentro del Sistema Internacional, confinándolos a desarrollar una visión propia, manifestada, empero, a través de la política exterior.

a. La representación realista: el enfoque de Kissinger sobre el Orden Mundial

Henry Kissinger es, probablemente, uno de los intelectuales de las relaciones internacionales más reconocidos e influyentes del mundo contemporáneo, tanto por su rol como Secretario de Estado durante los gobiernos de Richard Nixon y Gerald Ford, como también por su labor como asesor de diversos mandatarios norteamericanos, labor que ha alternado con la realización de múltiples trabajos teóricos en materia de relaciones internacionales, por lo cual, su incorporación en este estudio resulta importante examinar.

De manera inicial, la idea de Orden Mundial en este autor está aparejada al consenso norteamericano, a partir de mediados del siglo XX, respecto a una retórica propia y a la exaltación de valores centrados en la convivencia de un sistema de Estados cooperativos bajo normas comunes, con énfasis en la adopción de sistemas económicos liberales, respeto por la soberanía nacional y adopción de sistemas de gobierno democráticos (2016, p. 13).

De ello se desprende que, el carácter axiológico producido por este consenso político norteamericano, se vea enfrentado hoy a nuevos desafíos, que se derivan de cuestionamientos producidos por actores internacionales que, teniendo una adhesión previa al momento de erigir el modelo, sean hoy quienes propicien las críticas y promuevan reformas a lo ya estatuido.

El orden establecido se genera como una necesidad de respuesta a un caos promovido por fenómenos como la propagación de armas de destrucción masiva, desintegración de los Estados, devastación medioambiental, genocidio y el impacto de las nuevas tecnologías (2016, p. 14); elementos que, a juicio de Kissinger, llevarían los niveles de conflicto más allá del control humano, confinando a los tomadores de decisiones a reaccionar en la inmediatez de los fenómenos e impidiendo su reflexión.

Es por ello que la hipótesis principal de Kissinger señala que no ha existido jamás

“(…) un verdadero orden mundial” (2016, p. 14), sino que es una derivación del modelo establecido en Westfalia con posterioridad al caos producido por la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), dando lugar a la irrupción de comunidades políticas con un poder similar como para que una dominase sobre el resto, y que buscaron establecer reglas de conducta con el fin de mitigar los conflictos. De este modo, el Orden Mundial nace como una aplicación práctica en la cual se fijaron normas para evitar la intromisión de los asuntos de otras comunidades políticas conforme a un equilibrio de poder y al atributo del poder soberano sobre el propio territorio.

El carácter de esta singularidad, que resulta “accidental” para el autor, se tradujo en el elemento distintivo del naciente sistema de orden internacional, que se basó en la multiplicidad y la restricción (2016, p. 15). Mientras que, las limitaciones del sistema se dieron por el contexto histórico de la época, tanto por tecnología como por la determinante geográfica, impidiendo que se extendiera hacia otras comunidades políticas, como también prefiguró la idea al interior de dichas entidades, que cada orden era único y legítimo de aplicar al resto de la humanidad.

En paralelo, y en una zona geográfica diferente, China desarrolló un concepto de orden propio, basado en su universalidad, bajo la premisa del poder ilimitado del emperador, en reemplazo de la igualdad soberana de los Estados, mientras que en el espacio entre Europa y Asia subsistía un orden especial: el del islam; que concebía al mundo en la necesidad de unificarse y pacificarse bajo un mandato único y con un precepto divino (2016, p. 17).

El modelo westfaliano se consolidó a medida que diversas comunidades políticas tomaron forma, ya sea por influencia colonial o por procesos de independencia, invocando los principios propugnados por este Orden Mundial primigenio, que hoy se ha extendido gracias a la existencia de estructuras legales e instituciones internacionales que limitan la “anarquía” de la “comunidad global” (2016, p. 18). Este orden, puesto en entredicho en la actualidad por casi los mismos Estados que le

dieron forma, enfrenta el desafío de integrar o modificar aquellas innovaciones legales e institucionales sucedidas en el transcurso de la historia que hoy pueden resultar extemporáneas, como también, respecto a la legitimidad que posee el concepto de orden en la esfera internacional.

Para soslayar estos obstáculos, la propuesta de Kissinger es tener en cuenta dos grandes ámbitos de los que se compone el concepto: en el primero, enfatiza el rol que cumple la escala geográfica en la noción compartida de una región o civilización sobre los acuerdos justos y la distribución del poder, que normalmente se convierte en una cosmovisión universal defendida por el nivel geográfico en que se genere. En un segundo ámbito, los componentes de dicho orden, manifestados en dos áreas concretas y con carácter para ser consideradas como variables interdependientes, a saber, un “(…) conjunto de reglas comúnmente aceptadas que definen los límites de la acción permisible (...)” (2016, p. 21) y un equilibrio de poder que cobra valor cuando las reglas se rompen, evitando el sometimiento entre las unidades políticas. Junto a ello, es enfático en resaltar que este tipo de orden no posee la capacidad de excluir las rivalidades subyacentes entre los actores, sin embargo, se pretende que limite el alcance de una multiplicidad de divergencias, reduciendo la frecuencia y el alcance de fenómenos que puedan quebrantar la paz.

La crisis del modelo expuesto pasa entonces por aquellas tendencias que rompen el equilibrio entre ambas variables independientes: la redefinición de la legitimidad de los preceptos comunes o los cambios en las circunstancias del equilibrio de poder (2016, p. 365-367). El riesgo actual se expresa en la posibilidad en que los cuestionamientos a la legitimidad del orden establecido, genere enfrentamientos civilizatorios que, en ausencia de estrategias apoyadas en un equilibrio de poder, generen guerras profundas y prolongadas.

La relevancia del compromiso de las grandes potencias, y en particular de EE.UU., de no abstenerse de esquemas de cooperación y entendimiento sobre la legitimidad del

orden internacional y del mantenimiento de un poder militar coherente con las necesidades estratégicas del contexto histórico, resultará indispensable en la elaboración de un nuevo modelo que clarifique el entramado de valores e intereses compartidos a fin de minimizar la frecuente tendencia a la anarquía que evidencia la realidad internacional.

b. El enfoque liberal: Nye y la transición hacia un orden diferente

En forma similar al planteamiento anterior, Joseph Nye comienza un análisis en torno al rol de EE.UU. desde el siglo XIX a la actualidad, considerando aspectos como su limitado poder militar y su rol en el sistema internacional, que se ve interrumpido por el incremento de la atención de otros actores internacionales previo a la Primera Guerra Mundial, momento a partir del cual comienza a emerger un liderazgo paulatino en la esfera internacional, con la determinación del presidente Woodrow Wilson de ser parte de la primera conflagración de escala mundial (2017, p. 10).

El incipiente rol de EE.UU. en la escena global omitió la década del 30', en lo que parafrasea a W.H. Auden (2017, p. 10), estuvo marcada por "(...) la depresión, la tiranía, la guerra y el genocidio". No es hasta el escenario posterior a 1945, en que EE.UU. acentúa su participación en la construcción de un "orden liberal internacional" con la creación de diversas organizaciones internacionales multilaterales a partir de la oferta de "bienes públicos globales" como el libre comercio, la libertad de navegación y el apoyo a Estados débiles. La ampliación de la oferta de ayuda económica y militar sobre zonas estratégicas para la estabilidad del planeta, particularmente sobre aquellas que concentraban los mayores poderes globales y representaban zonas de disputa con la Unión Soviética, tales como Europa, Gran Bretaña y el Noreste de Asia. Ello tuvo un efecto permanente que perdura, el cual se evidencia en la continuidad del despliegue de tropas norteamericanas en Europa y Asia, sin embargo, el efecto inmediato de dichas medidas fue un incremento de la

interdependencia económica, social e incluso ecológica.

El orden liberal de la posguerra se basó en un sistema de alianzas que se alternó entre los Estados afines, o like minded countries, situados en la costa atlántica, y el apoyo hacia gobiernos dictatoriales conforme al interés nacional. El poder militar de EE.UU. se veía equilibrado por una potencia de igual magnitud, sin embargo, y a pesar de los alcances de su poderío militar, no logró anticiparse a fenómenos como la Revolución China, la secesión de Alemania y Berlín, el conflicto en Corea, la irrupción del comunismo en Cuba o la derrota en Vietnam.

El tipo de orden promovido por EE.UU., y sustentado en un prolongado apoyo económico y militar hacia países ricos, ha sido ampliamente criticado en la actualidad por los costos propios de mantener la sustentabilidad de un orden incrementado considerable por las economías asiáticas, principalmente China e India, así como el desvanecimiento del poder hacia otros actores gubernamentales y hacia actores no estatales. Por tanto, la continuidad del orden promovido por EE.UU. estaría en entredicho, al enfrentar sus mayores desafíos en décadas.

Nye (2017, p. 12) emplea una analogía estatal según la cual los bienes públicos son puestos a disposición de la población sin distinción ni preferencia, siguiendo a ello, extrapola la idea al contexto internacional, en el cual los bienes públicos de alcance global, tales como un medioambiente limpio, la estabilidad financiera o la libertad de los mares, están provistos y protegidos por coaliciones entre grandes potencias u organismos multilaterales que, de no ocuparse de ellos o ante la imposibilidad de sostenerlos, son subestimados y generan consecuencias generalizadas, ello ocurre cuando las potencias no advierten la dinámica global y facilitan la irrupción de externalidades negativas. Con dicha analogía argumenta que el auge económico y militar de China, en contraposición a EE.UU., no comprendería asumir responsabilidades en dicho sentido.

Lo anterior, y ante la evidencia del creciente rol de China en organismos

multilaterales de importancia, desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas hasta la Organización Mundial de Comercio o el Fondo Monetario Internacional, como también a través de aportes de personal en Operaciones de Paz, China, por sí sola, no desestabilizaría el orden internacional estatuido, sino que incrementaría su influencia.

Para el académico, los albores del siglo XXI advierten la pérdida de relevancia de EE.UU. en la economía global, en contraste con el rol que jugarán actores como China e India, aun cuando la posición de dominio norteamericana resulta, para el autor, incontestable por cualquier otra gran potencia, incluida China.

Por su parte, el auge de la complejidad de los asuntos transnacionales, tales como la estabilidad financiera, el cambio climático, el terrorismo, las pandemias y la ciberseguridad, entre otros, socavaría, proporcionalmente, la capacidad estatal para responder a ellos. Sumado a lo anterior, el empoderamiento de actores no estatales, en una amplitud que incluye desde los individuos, las organizaciones privadas, que comprenden desde corporaciones a Organizaciones No Gubernamentales (ONG's); hasta movimientos sociales y grupos terroristas, le restarían el monopolio de la acción a las burocracias tradicionales.

En paralelo, las tensiones suscitadas tanto en EE.UU. como en Europa respecto al auge del populismo, han sustentado una priorización de los temas domésticos por sobre la acción por medio de la política exterior, teniendo un arraigo cultural y económico que constriñe el trabajo de las elites que diseñan la política exterior hacia áreas de interés doméstico. Ello se ve reflejado no solo en una opinión pública negativa vinculada a temas como la apertura comercial, sino que también a la atención que se presta a los impactos en la esfera doméstica, tales como la desigualdad y la generación de crecimiento económico amplio.

Por su parte, el sistema de alianzas, económicas o militares, estatuido por EE.UU., no representa costos onerosos, a pesar de su frecuente uso en la retórica

populista, sin embargo, representa una innovación en el dilema clásico del gasto público: no sólo “cañones o mantequilla”, sino que cañones versus mantequilla versus impuestos (NYE, 2017, p. 15), lo que se genera por el juego de suma cero que se da entre el presupuesto de seguridad nacional y el gasto doméstico en materias como salud, educación, infraestructura e investigación y desarrollo; frente a restricciones económicas y políticas que determinarán cómo se asignan las prioridades en el futuro.

El empleo del poder duro norteamericano, a base de intervenciones militares, ha erosionado el apoyo doméstico para desenvolver su rol global, y en respuesta, incrementando los costos y levantado una fragmentación política que limita la posibilidad de desarrollar un liderazgo internacional. Por su parte, el rol del Congreso norteamericano en la aprobación de diversos proyectos de ley que, o bien contravienen los principios del derecho internacional, u obstaculizan el cumplimiento de protocolos internacionales, impidiendo desarrollar una política exterior que evidencia mayor compromiso multilateral.

En la visión de Nye, EE.UU. continuará siendo la potencia militar más importante del mundo por las próximas décadas, mientras que el auge de China y la declinación de Rusia en sus entornos vecinales, reafirman el rol del poder norteamericano para entregar certidumbre en Asia y Europa y, en consecuencia, asegurar la estabilidad del orden liberal. Como resultado, el liderazgo de EE.UU. resulta gravitante para el orden mundial, que requiere respuestas cooperativas ante problemas complejos. Los desafíos inmediatos pasan por la legitimación de un modelo de política exterior que haga comprensivo el rol de EE.UU. frente a la seguridad y estabilidad global, aspectos que para Nye, solo serían valorados en su ausencia (2017, p.16).

c. Haass, y la responsabilidad de los Estados frente a un “Orden Mundial 2.0”

Richard Haass reflexiona sobre los cambios ocurridos en la esfera internacional conforme

a la evolución de la noción de soberanía estatal, considerando una línea continua desde sus orígenes, cuatro siglos antes con Westfalia, hacia la actualidad. En la lógica argumentativa de Haass, el concepto ha ocupado el centro del Orden Mundial, en razón que la violación a las fronteras nacionales deviene en un mundo inestable y conflictivo (2017b, p. 2).

El Orden Mundial inicial, conocido como 1.0, fue siendo erigido en torno a la protección de las prerrogativas de los Estados y se ha vuelto inadecuado ante el contexto de la globalización, y consecuentemente, ante la irrupción de fenómenos transnacionales cuya diversidad y alcances exceden los límites y las capacidades estatales para hacerles frente. El reemplazo de un modelo primigenio, por una versión remozada, que el autor llama “Orden Mundial 2.0”, considera no sólo la base conocida de derechos que los Estados se arroguen, sino también, las responsabilidades hacia otros congéneres, aspecto que se configura en torno al concepto de “obligación soberana” (sovereign obligation). Dicha nomenclatura difiere de las teorizaciones propias de la “soberanía como responsabilidad”, que Haass identifica como parte del núcleo de la doctrina legal conocida como “Responsabilidad de Proteger” (Responsibility to Protect) o R2P (2017a, p. 226; 2017b, p. 3), que señalaría las obligaciones gubernamentales hacia sus propios ciudadanos y que, de ser ignoradas o no satisfechas, confinaría a otros Estados a actuar o intervenir incluso mediante el empleo de la fuerza militar.

La obligación soberana se erige como un elemento que, consagrando el argumento westfaliano de respeto a sus fronteras y límites como también a la potestad de actuar conforme a sus prerrogativas dentro del territorio, vale decir, conforme al principio de autodeterminación; basa su argumento en la complementariedad del enfoque tradicional de soberanía con nuevas directrices que generen consenso y cooperación entre los Estados, tendiendo hacia la configuración de un orden internacional más estable y próspero.

d. Una visión alternativa: Wallerstein y la importancia de la “larga duración”

El autor comienza su estudio aludiendo al carácter de EE.UU. como una potencia hegemónica en decadencia, a la luz del encuadre teórico que representa el Análisis de Sistemas-Mundo. Esta tradición, heredera del análisis historiográfico braudeliano, que emplea como unidad de análisis el “sistema-mundo”, el cual consiste en la conjunción de dos grandes elementos: primero, una representación de un elemento analítico compuesto por un tiempo estructural de larga duración, llamado *longue durée*, que contiene sistemas históricos subyacentes; y segundo, procesos cíclicos de mediana duración basados en la dinámica de la economía-mundo capitalista, definidos dicotómicamente en torno a procesos de expansión y contracción de la economía global (WALLERSTEIN, 2005a, p. 31). De este modo, la teorización defendida por Wallerstein posee un elemento distintivo: evade la noción estado-céntrica y la reemplaza por una visión sincrética que integra, en un mismo elemento, el tiempo histórico, social, económico, político y cultural en una sola unidad de análisis, dejando a la hegemonía como elemento subyacente del sistema-mundo moderno.

Es, precisamente, la hegemonía parte importante del argumento teórico de Wallerstein según el cual una potencia define las reglas del juego geopolítico, a partir de una posición ventajosa determinada sobre el dominio de la economía-mundo capitalista y sustentada en un poder militar apreciable. Sobre ello, el autor reflexiona retrospectivamente acerca de la imposibilidad actual de EE.UU. de dictar pautas o actuar unilateralmente, a excepción de cuando fue una potencia sin parangón, como ocurrió entre 1945 y 1970 (2005b, p. 15).

Con posterioridad a ello, los cambios en la economía global que favorecieron a aliados como Japón e incluso Europa; y las capacidades de distintos grupos armados de hacer frente a las intervenciones norteamericanas en Asia y Medio Oriente, han configurado un escenario de transición

del sistema-mundo moderno hacia “algo diferente” (2005b, p. 17), reconociendo que su rol en el sistema internacional resulta indispensable, y sobre el cual es preciso propender hacia el entendimiento con el resto de los países, ya sea con China y Rusia, como también con Japón, Europa Occidental y Canadá.

De la misma forma, reconoce la alta incidencia de la irrupción de China e India en la escena geopolítica mundial, países con los que históricamente EE.UU. ha tenido caminos divergentes en torno a la política exterior, pero con los que las últimas décadas, ya sea por necesidades estratégicas o por una creciente interdependencia, ha tendido hacia la convergencia. En la visión de Wallerstein, la sustentabilidad de la hegemonía está dada por la capacidad de mantener tanto el liderazgo en la producción y el comercio global como en la concreción de objetivos políticos bajo costos militares razonables, aspectos que en la actualidad disputaría EE.UU. con India, en el plano de la proyección de las fuerzas militares; y China, en la competencia por el liderazgo económico global.

III. Conclusiones

En este punto se hace necesario sintetizar los principales aspectos de las ideas expuestas por los autores considerados en este análisis, para luego establecer el estado de la cuestión definido al comienzo del documento. Dada la particularidad conceptual y la extensión del presente ensayo, se debe señalar que aquello que se expresa a continuación no pretende constituir una tipología u orden lógico diferenciado, sino que una síntesis, conforme a criterios de descripción y prescripción.

En el caso de la teorización expuesta por Kissinger, se da cuenta que el modelo westfaliano de soberanía nacional constituye el Orden Mundial primigenio, según el cual se orienta el nacimiento del concepto. Sin perjuicio de lo anterior, la recreación histórica expuesta asume que dicho orden primigenio no fue único, y que tiene una experiencia compartida con diversos tipos de órdenes basados en órdenes sustentados en atributos

civilizatorios, sean estos geográficos, políticos, económicos, culturales, étnicos y/o religiosos.

Por su parte, en el ámbito axiológico, defiende la idea de un Orden Mundial sustentado en la legitimidad y en el equilibrio de poder, aspectos que no poseen límites definidos ni consenso generalizado. La paradoja del Orden Mundial global enfrenta una contradicción filosófica en la que se oponen orden y libertad, pero que puede ser comprendido mejor a partir de la triada orden versus libertad versus paz.

Por su parte Nye coincide con Kissinger en cuanto al rol de EE.UU., en el orden liberal internacional, pero centra su principal ventaja en la provisión de bienes públicos globales, arraigados en valores que pretenden ser universales, como la democracia, la libertad de navegación o el libre comercio. En materia de dominio del orden internacional, EE.UU. no posee contrapeso económico, político y menos militar, con otras grandes potencias, aun cuando exista una competencia creciente por desplazar su rol, ninguna potencia evidencia la voluntad que posee dicho país para enfrentar los desafíos globales. Un elemento distintivo de la postura de Nye, es su tesis acerca de la profundización de la interdependencia entre unidades estatales frente a fenómenos transnacionales, justificado en la idea de dilución del poder y la capacidad de acción estatal, lo cual generaría una situación de proporcionalidad inversa, propendiendo al fortalecimiento del multilateralismo.

En un sentido complementario, Haass también comparte una visión particular respecto al rol de EE.UU. en el Sistema Internacional, pero introduce una innovación en el tratamiento del elemento del orden internacional clásico, la soberanía nacional; herencia del modelo westfaliano, que debe ser reemplazada por un nuevo concepto: la obligación soberana. Este nuevo elemento se constituiría en un nuevo sistema de equilibrio de poder basado en el consenso y la acción colectiva, cuyo sustento principal es la responsabilidad del Estado de tomar acciones sobre fenómenos que los afecten.

Coincide con Nye en el fortalecimiento del multilateralismo y la cooperación por oposición al conflicto, manifestando que, ante el contexto internacional y ante los sucesivos ejemplos de la política exterior norteamericana, las acciones unilaterales de los Estados les resultan erosivas o costosas. El cumplimiento de las obligaciones soberanas deja entrever la persistencia de la centralidad del Estado como actor internacional, aspecto que se mezcla con la inquietud teórica del ámbito liberal que tiene una preferencia por fortalecer los instrumentos jurídicos internacionales, de modo de construir herramientas que permitan limitar el alcance tanto de fenómenos domésticos, como el incremento del populismo y del autoritarismo; como también, de fenómenos transnacionales de una variedad de tipos, a saber: el terrorismo, el cambio climático, la proliferación de armas de destrucción masiva, las pandemias, las ciberamenazas, los refugiados y las migraciones, entre otros.

Contrario a las posturas anteriores, Wallerstein desarrolla una perspectiva crítica del rol de EE.UU. en la esfera global, para lo cual se vale del entramado teórico que representa, estableciendo, según la interpretación dada para efectos de este trabajo, de un orden mundial que trasciende al Estado como categoría analítica, y que encarna una versión propia en la cual inciden los elementos del sistema histórico en desarrollo, el sistema-mundo moderno, a partir de los elementos de sus subsistemas, como ocurre con la economía-mundo capitalista.

He aquí el primer elemento disruptor en una aparente continuidad teórica expresada con anterioridad, y que se rompe al interpretar que, el Orden Mundial no necesita per se al Estado, sino que el Estado es parte de un subsistema histórico cuya temporalidad requiere ser analizada en la “larga duración”, tiempo estructural de largo plazo o *longue durée*. A pesar de ello, Wallerstein insiste en la necesidad de una hegemonía, entendida como un control sobre las reglas del orden internacional, y en dicho predicamento, ejemplifica a través la pérdida de hegemonía

de EE.UU., un eventual cambio al sistema-mundo moderno; pero resulta incapaz de anticipar su ocurrencia ni advertir características de un nuevo modelo.

Este singular teorema posee una de las unidades de análisis más reconocibles, sin embargo, no es capaz de advertir cambios o incorporar otras dimensiones conceptuales fuera de los sistemas históricos de los cuales se vale, consolidando su utilidad en el tiempo presente, pero limitando su capacidad para advertir cambios en el futuro.

El siguiente cuadro resume las principales ideas abordadas por los autores analizados:

Cuadro N° 1:
Resumen de los principales elementos en torno al Orden Mundial

Autor	Textos	Elemento conceptual principal (¿unidad de análisis?)	Visión del Orden Mundial
Henry Kissinger	Orden Mundial: Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia.	Orden mundial global.	Arraigo en el ámbito civilizatorio. Vinculado al entorno geográfico y a visiones compartidas. Sustentado en un sistema de reglas comunes y en el equilibrio de poder.
Joseph Nye	Will the Liberal Order Survive?	Bienes públicos globales.	Orden liberal garantizado por los Estados, particularmente, por EE.UU. Profundización de las interdependencias.
Richard Haass	World Order 2.0 A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order.	Obligación soberana.	Responsabilidad internacional del Estado. Equilibrio de poder basado en consenso y acción colectiva.
Immanuel Wallerstein	Un mundo incierto. Análisis de Sistemas-Mundo: Una introducción.	Sistemas-mundo.	Prescendencia del Estado como categoría analítica. Necesidad de una hegemonía. Evolución hacia "otro modelo" (indeterminado).

El Orden Mundial tiene un momentum inicial, una situación in re a partir de la cual es ineludible mencionar su existencia, resultando dicho episodio por la suscripción de los Acuerdos de Westfalia, originados en la necesidad de limitar la anarquía entre unidades políticas primitivas. Ello plantea una paradoja fundamental, dado que en el momento en que se consagran los principios básicos del Estado-Nación soberano que conocemos en la actualidad, se da origen, implícitamente, a la necesidad de un orden internacional. Es por ello que a la mayoría de los teóricos les resulta complejo soslayar la dimensión estatal y dimensionar nuevos actores y relaciones de poder que modifiquen los patrones actuales.

La Era digital presenta desafíos crecientes, derivados de cambios tecnológicos de una velocidad inimaginable, elementos políticos, económicos y culturales que pierden

sus fronteras, por lo cual, la dimensión analítica exclusivamente estatal podría perder vigencia, no sólo por la pérdida de capacidad de acción de los Estados, sino por la creciente concentración de poder de otros actores internacionales, o bien, por altos costos políticos y económicos de enfrentar fenómenos de alto impacto global. En este sentido, existe una coincidencia con Kissinger respecto a los impactos que la Era de la Información puede traer sobre el orden y estabilidad mundial, considerando las implicancias del creciente desarrollo de la dimensión cibernética y la inteligencia artificial, los cuales pueden dejar a la dimensión humana, esencial desde la perspectiva estatal, sin capacidad de control.

En consecuencia, el Orden Mundial es una categoría analítica singular que es susceptible de analizar e integrar a cualquier análisis o previsión, ya sea en el campo de la política exterior como en los estudios

estratégicos, pues refiere al lugar que ocupan los Estados, aun como actores principales, en un mundo cuya tendencia a la anarquía ha disipado las certezas del orden westfaliano, y en su reemplazo, ha abierto la puerta a la incorporación de nuevos actores y fenómenos que requieren atención. El desafío conceptual consiste, entonces, en elaborar una perspectiva que integre todas las áreas del

quehacer humano en un constructo metateórico que facilite aquellos anhelos de quienes abogan por mayores niveles de consenso en los asuntos de la legitimidad y el equilibrio de poder del Sistema Internacional.

Referências

- CANSINO, César. **Historia de las Ideas Políticas: Fundamentos Filosóficos y Dilemas Metodológicos**. México: Centro de Estudios de Política Comparada, 1998.
- HAASS, Richard. **A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order**. New York, EE.UU.: Penguin Press, 2017a.
- _____. **World Order 2.0: The Case for Sovereign Obligation**. En *Foreign Affairs*, Volume 96, Number 1, pp.2-9, 2017b.
- KISSINGER, Henry. **Orden Mundial: Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia**. Barcelona, España: Penguin Random House, 2016.
- NYE, Joseph. **Will the Liberal Order Survive?** En *Foreign Affairs*, Volume 96, Number 1, pp.10-16, 2017.
- SARTORI, Giovanni. **La Política. Lógica y método en las ciencias sociales**. Tercera Edición, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- VILANOVA, Pere. El Estado y el Sistema Internacional. In: Caminal Badía, Miquel (Org.). **Manual de Ciencia Política**, Madrid, España: Tecnos, 1999.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **Análisis de Sistemas-Mundo: Una introducción**. Traducción de Carlos Daniel Schroeder, México: Siglo XXI Editores, 2005a.
- _____. **Un mundo incierto**. Segunda edición, Buenos Aires, Argentina: Libros del Zorzal, 2005b.

Brasil e Portugal: Contribuições para uma Parceria Estratégica tendente a uma presença mais ativa dos dois Países no cenário internacional

Glauco Corbari Corrêa*

RESUMO

O presente trabalho apresenta a atual situação da aproximação entre Brasil e Portugal em termos de acordos e tratados bilaterais e multilaterais, bem como possíveis contribuições para incrementar essa parceria estratégica, sob a ótica das relações internacionais e da política externa dos dois países. Apresenta as principais características da Política Externa Brasileira e Portuguesa, focando-se, principalmente, nos aspectos que norteiam essas Políticas no século XXI e na forma como os dois países têm buscado uma inserção mais efetiva no cenário internacional, apontando a importância da parceria estratégica flexível para atingir esse intento. Detalha os principais canais de diálogo e os possíveis vetores de parceria estratégica entre Brasil e Portugal, atendo-se, especialmente, nos aspectos que delineiam essa aproximação no presente século e que potencializam a inserção internacional dos dois países. Aborda ainda as possíveis áreas que poderiam interessar ao Brasil e a Portugal incluir no âmbito de um plano de parceria estratégica comum. Apoiando-se no conceito de parceria estratégica flexível, analisa os resultados obtidos no desenvolvimento das questões anteriores, verificando, sob a ótica da política externa e das relações internacionais, as contribuições sustentadas de cada país, Brasil e Portugal, no sentido de desenvolver uma parceria estratégica tendente a uma presença mais ativa de ambos os países no cenário internacional. Conclui que Brasil e Portugal, para além da ligação cultural, histórica e afetiva, apresentam grandes oportunidades para exercer uma relação bilateral que permita a projeção mais dinâmica de ambos na cena internacional, muito embora denotem também algumas assimetrias. Estas disparidades podem ser minimizadas pelo incremento e dinamização de alguns vetores, nomeadamente o geopolítico e militar, o tecnológico, o econômico, o mercadológico, o político-diplomático, o sociocultural e o educacional. A potencialização dessa parceria estratégica flexível só será possível com o uso alargado da complementaridade e da sinergia entre os dois países, tendo o Atlântico como pano de fundo.

Palavras-chave: Brasil. Portugal. Parceria Estratégica. Política Externa. Relações Internacionais. Contexto Internacional.

*.Tenente-coronel de Infantaria, graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN); pós-graduado em Psicopedagogia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); pós-graduado em Docência do Ensino Superior pela Universidade Castelo Branco (UCB); pós-graduado em Ciências Militares – Segurança & Defesa pelo Instituto Universitário Militar (IUM), em Portugal; mestre em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO); mestre em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME); e Investigador Associado e Revisor Científico do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM (CIDIUM), em Portugal.

ABSTRACT

This paper presents the current approach between Brazil and Portugal in terms of bilateral and multilateral treaties, as well as possible contributions to enhance this strategic partnership, from the perspective of international relations and foreign policy of the two countries. It presents the main characteristics of the Portuguese and Brazilian Foreign Policies, focusing mainly on aspects that guide these policies in the twenty-first century and how the two countries have sought a more effective international position, emphasizing the importance of flexible strategic partnership to achieve this intent. This paper details the main channels of dialogue and possible vectors of strategic partnership between Brazil and Portugal, attaining especially to aspects that outline this approach in the present century and that boost the international integration of the two countries. Possible areas that could be of interest to Brazil and Portugal to include within a joint plan of strategic partnership are also discussed. Based on the concept of flexible strategic partnership, the results obtained in the development of the above questions are analyzed, by checking, under the perspective of foreign policy and international relations, the sustained contributions of each country, Brazil and Portugal, in the sense to develop a strategic partnership aimed at a more active international presence of both countries. It is concluded that Brazil and Portugal, beyond cultural, historical and emotional connections, present great opportunities to pursue a bilateral relationship that allows dynamic projection of both in the international scene, although also denote some asymmetries. These disparities can be minimized by enhancing and promoting some vectors, namely the geopolitical and military, technological, economic, the market, the political-diplomatic, socio-cultural and educational. The intensification of this flexible strategic partnership will only be possible with extended use of complementarity and synergy between the two countries, having the Atlantic as a background.

Keywords:.Brazil. Portugal. Strategic Partnership. Foreign Policy. International Affairs. International Context.

Introdução¹

O jogo político e as relações internacionais (RI), associados a questões geopolíticas e de estratégia, são assuntos amplos e diversificados, tendo diversos aspectos a serem investigados. Isso se deve à complexidade do cenário internacional (CI) atual, compreendendo diversos atores e interesses nem sempre coincidentes.

Enredados nessa arena de relações, a partir de meados da década passada, Brasil e Portugal voltaram a estreitar os laços de amizade e cooperação, em particular no que concerne aos assuntos estratégicos, sempre balizados pela união de mais de cinco séculos de história.

Essa parceria transcende o âmbito militar, tornando-se uma parceria estratégica (PE) global. Segundo Pires (2009, p. 40), valores e princípios fundamentais são partilhados por ambas as partes, como a democracia; o primado do direito; o respeito pela dignidade da pessoa humana e pelos seus direitos basilares; e uma economia de mercado.

Os dois Estados têm participado ativamente e de forma cooperativa em fóruns, encontros e cúpulas multilaterais, com destaque para a parceria constituída na promoção da reforma da Organização das Nações Unidas (ONU). Como pauta bilateral importante, podemos destacar o esforço desenvolvido na difusão conjunta do idioma

português e a tentativa de torná-lo uma das línguas oficiais da ONU (GRAYLEY, 2008). Portugal tem também desenvolvido algumas ações para que o Brasil se torne um membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), como defende, inclusive, o atual primeiro-ministro português, António Costa (REIS, 2017). Importa ainda referir as ações desenvolvidas no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), organização da qual são membros fundadores.

No aspecto econômico, o papel chave dos dois países na criação de um acordo de livre comércio entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) pode assumir contornos importantes na agenda internacional. A inserção do Brasil na UE, por meio da mediação de Portugal, e a inserção deste último no MERCOSUL, em função da liderança natural exercida pelo Brasil naquela união aduaneira, é outro cenário que poderá vir a ser considerado no âmbito econômico (SILVA, 2012).

Convém falar-se ainda da assimetria existente nos dias de hoje entre os dois Estados. Segundo Silva (2012, p. 3), impõe-se constatar que há muita dificuldade em sair dos hábitos e dos chavões tradicionais para uma parceria mais atuante e coerente com a atualidade, que extrapole o aproveitamento das conjunturas recíprocas mais favoráveis.

Nesse sentido, já que a relação é de fato assimétrica, caberia a Portugal, como economia menor, manter-se atualizado em relação à evolução e desenvolvimento do grande e natural parceiro, que tem pela frente uma agenda própria vasta e variada. Verifica-se que ainda há certa resistência por parte de Portugal em abraçar de forma decidida o Brasil no âmbito de uma estratégia de inserção internacional bem alicerçada (SILVA, 2012, p. 3).

¹ Artigo baseado no trabalho de conclusão do Curso de Estado-Maior Conjunto com o título “Brasil e Portugal: contributos para uma parceria estratégica tendente a uma presença mais ativa dos dois países no cenário internacional”, realizado nos anos de 2013/2014 e apresentado como pré-requisito para obtenção do Título de Especialista em Ciências Militares pelo Instituto Universitário Militar (IUM), em Portugal. O trabalho foi realizado sob a orientação do Major de Engenharia do Exército Português e doutorando Adalberto José Guerreiro da Silva Centenico

Ainda relacionado a esse assunto, Patrício (2008) afirma que as relações Portugal-Brasil da atualidade não correspondem ao passado de história e diálogo entre os dois países. Apesar de o discurso oficial português atribuir grande importância ao Atlântico, no âmbito da sua política externa, o que acontece, de fato, é que isso verdadeiramente não ocorre; por um lado porque o Brasil não figura como uma grande prioridade da Política Externa Portuguesa (PEP) e; por outro, porque Portugal não se encontra no topo da agenda do Brasil, resumindo-se à história e à ligação cultural-afetiva na Política Externa Brasileira (PEB).

Segundo Sousa (2002, p. 65), o que importa, particularmente em relação aos aspectos econômicos de parceria, é destacar que o Brasil, na qualidade de polo econômico emergente, não necessita de Portugal como elemento indispensável para atuar na globalização. Todavia, Sousa (2002, p. 66) coloca que interessa na verdade é saber de que maneira Portugal e Brasil podem desenvolver uma estratégia mútua de cooperação de forma a darem um novo rumo e sentido às relações luso-brasileiras e a ultrapassarem de modo definitivo as simples e sazonais relações culturais e as afirmações retóricas de circunstância.

Diante do acima exposto, corrobora-se a relevância da presente investigação, em virtude da inserção dela junto aos assuntos referentes à política externa dos dois países em pauta, no que tange às diferentes possibilidades de cooperação e sinergia, constituindo-se em uma verdadeira PE.

Sendo assim, o objetivo da investigação é a PE entre Brasil e Portugal e delimitou-se o mesmo ao estudo dos acordos de cooperação e parcerias concretas já existentes entre os dois países e à identificação de novos vetores de interesse

recíproco. Desse modo, efetuou-se o enfoque na inserção de ambos na agenda internacional, procurando-se apontar questões e cenários onde haja possibilidade de aproveitamento da sinergia na associação de Brasil e Portugal, com vistas a fortalecer a PE na direção da presença mais ativa de ambos no CI.

A presente investigação, no que diz respeito à limitação temporal, focou-se na Política Externa do Brasil e de Portugal, preponderantemente no século XXI, e nos períodos de criação de acordos e fóruns bilaterais e multilaterais que envolvam os dois países.

O objetivo geral da investigação é verificar a atual situação da aproximação entre Brasil e Portugal em termos de acordos e tratados bilaterais e multilaterais, bem como possíveis contribuições para incrementar essa PE, sob a ótica das RI e da política externa dos dois países. Dessa forma, formularam-se os seguintes objetivos específicos: entender os conceitos, prioridades, dimensões e orientações da PEB e da PEP, relativas ao enfrentamento dos desafios do século XXI; analisar os canais de diálogo possíveis entre Brasil e Portugal, de maneira a compreender as melhores formas de interação entre os dois países com vistas a uma presença mais ativa de ambos no CI; e estudar os possíveis vetores de parceria entre os dois países.

Para orientação da investigação e considerando o que já foi apresentado, designadamente no que diz respeito à delimitação de tema, foi definida a seguinte Pergunta de Partida (PP): quais os principais vetores a considerar em uma PE entre Brasil e Portugal, no sentido de inserir os dois países de maneira mais ativa no CI?

No sentido de operacionalizar a execução da investigação, foram formuladas as seguintes Perguntas Derivadas (PD):

PD1: quais os principais aspectos característicos da PEB?

PD2: quais os principais aspectos característicos da PEP?

PD3: quais os principais canais de diálogo entre Brasil e Portugal?

PD4: quais as possíveis áreas que poderiam interessar ao Brasil incluir no âmbito de um plano de PE com Portugal?

PD5: quais as possíveis áreas que poderiam interessar a Portugal incluir no âmbito de um plano de PE com o Brasil?

Foram ainda formuladas as seguintes Hipóteses (H) como proposições provisórias:

H1: a PEB privilegia, dentre outros aspectos, o princípio do multilateralismo e o esforço na cooperação com outras nações de língua portuguesa.

H2: a PEP privilegia, dentre outros aspectos, a participação ativa do País no sistema multilateral e a crescente relevância do Atlântico e das relações transatlânticas.

H3: para além do canal bilateral, os outros canais de diálogo possíveis entre Brasil e Portugal são a CPLP, as Conferências Ibero-Americanas, as Conferências UE-América Latina e Caribe e o quadro inter-regional UE-MERCOSUL.

H4: a inserção mais efetiva do Brasil na UE e na Europa de maneira geral, o apoio para o fortalecimento da CPLP, a cooperação na defesa do Atlântico Sul e o apoio para conquista de um

assento permanente no CSNU são possíveis áreas que poderiam interessar ao Brasil incluir no âmbito de um plano de PE com Portugal.

H5: o apoio para o fortalecimento da CPLP e a maior presença no Atlântico Sul são possíveis áreas que poderiam interessar a Portugal incluir no âmbito de um plano de PE com o Brasil.

H6: os possíveis vetores de parceria para maior inserção internacional dos dois países seriam o cultural, o tecnológico, o de defesa, o político e o econômico. Sendo que essa Hipótese passa a responder também a PP.

O modelo de investigação da temática em questão seguiu as normas comumente aceitas para investigação científica aplicada ao campo social e político, e teorizadas por autores como Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (2013) e Stephen Van Evera (1997).

Utilizou-se a pesquisa exploratória que permitiu o mapeamento, a descrição e a elaboração de uma classificação inicial para a necessidade ou não de inserção de novos dados relativos à pesquisa em pauta.

Realizaram-se entrevistas com a Senhora Doutora Sónia Melo e Castro, Chefe da Divisão da América Latina e Caraíbas, da Direção de Serviços das Américas, da Direção-Geral de Política Externa, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) de Portugal, no período de agosto de 2012 a setembro de 2014; e com a Senhora Doutora Cláudia Susana Maniés Bicho, Adjunta da Direção de Serviços de RI, da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) do Ministério da Defesa Nacional (MDN) de Portugal, desde novembro de 2010.

A pesquisa bibliográfica possibilitou a apresentação de conceitos teóricos e visão histórica, com foco principal nos dados sobre: o modelo de inserção internacional do Brasil e de Portugal; a PEB e a PEP; e os acordos de cooperação, fóruns e debates entre Brasil e Portugal. Englobou, ainda, literaturas de especialistas e estudiosos de modo geral.

Para a definição de termos, levantamento das informações de interesse e estruturação de um modelo teórico de análise foi realizada uma revisão de literatura nos seguintes moldes:

- Fontes de busca: artigos científicos, livros e monografias da Biblioteca da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), do Instituto Universitário Militar (IUM) e do Instituto de Defesa Nacional (IDN). Esses dois últimos localizados em Portugal.

- Estratégia de busca para as bases de dados eletrônicas: foram utilizados os seguintes termos descritores: Política Externa Brasileira, Política Externa Portuguesa, relações Brasil Portugal, acordos de cooperação Brasil-Portugal, acordos bilaterais Brasil-Portugal, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e as parcerias estratégicas Brasil-Portugal, respeitando as peculiaridades de cada base de dados. Foi pesquisado o acervo disponibilizado por meio das bases eletrônicas brasileiras, nomeadamente a base “CAPES periódicos” e a base da Scientific Electronic Library Online (SciELO). Após a pesquisa eletrônica, as referências bibliográficas dos estudos considerados relevantes foram revisadas, no sentido de encontrar

artigos não localizados na referida pesquisa.

O estudo está organizado em oito seções, cuja última é a conclusão. Os conceitos, conhecimentos, informações e interpretações que permitem formar um quadro teórico conceitual dos termos “política externa” e “parceria estratégica”, que são importantes para a análise que é apresentada ao longo do trabalho, constam da segunda seção. Essa parte do trabalho apresenta ainda o entendimento acerca do termo “parceria estratégica”, fazendo a devida ligação com a política externa dos países, explicando a parceria estratégica flexível (PEF) e os ambientes, em nível macro, propícios para a adoção desse tipo de parceria.

A terceira seção aborda as principais características da PEB, focando-se, principalmente, nos aspectos que norteiam essa Política no presente século e na forma como o Brasil tem buscado uma inserção mais efetiva no CI, apontando a importância da PE com Portugal para atingir esse intento.

A quarta seção, de forma análoga à anterior, aborda as principais características da PEP, atendo-se, especialmente, nos aspectos que norteiam essa Política no século XXI e na forma como Portugal tem buscado uma inserção mais efetiva no CI, procurando fazer as ligações necessárias com a presença do Brasil nesse contexto.

A quinta seção detalha os principais canais de diálogo e os possíveis vetores de PE entre Brasil e Portugal, focando-se nos aspectos que potencializam a inserção mais efetiva dos dois países no CI.

A sexta seção aborda as possíveis áreas que poderiam interessar ao Brasil incluir no âmbito de um plano de PE com Portugal e, de igual forma, as possíveis áreas que

poderiam interessar a Portugal incluir no âmbito de um plano de PE com o Brasil.

A sétima seção analisa os resultados obtidos no desenvolvimento das seções anteriores, verificando, sob a ótica da política externa e das RI, as contribuições sustentadas de cada país, Brasil e Portugal, no sentido de desenvolver uma PE tendente a uma presença mais ativa de ambos no CI.

Por último, apresenta a conclusão, em que se pode ler que Brasil e Portugal, para além da ligação cultural, histórica e afetiva, apresentam grandes oportunidades para exercer uma relação bilateral que permita a projeção mais dinâmica de ambos no cenário internacional, muito embora denotem também algumas assimetrias. Essas disparidades podem ser minimizadas pelo incremento e pela dinamização de alguns vetores, nomeadamente o geopolítico e militar, o tecnológico, o econômico, o mercadológico, o político-diplomático, o sociocultural e o educacional. A potencialização dessa PEF só será possível com o uso alargado da complementaridade e da sinergia entre os dois países, tendo o Atlântico como pano de fundo.

2. Enquadramento Conceitual

2.1. Política Externa

Com o intuito de se encontrar as questões centrais do relacionamento entre dois países é importante compreender a abrangência do conceito de “política externa”.

Em relação à política externa dos Estados, Dias (2010) apresenta a política exterior como um conjunto de decisões, políticas e ações de um governo que criam uma doutrina específica, coerente, e de certa forma permanente, que se projeta no cenário

internacional, para atender às necessidades do Estado, e que reflete a estabilidade e a força do Estado. Dias (2010) acrescenta que:

A política exterior de um Estado constitui uma política pública, que adquire grande importância por suas implicações e alcance no cenário internacional. Sua elaboração sofre influência de todo um conjunto de fatores internos e externos que são determinantes na hora de estabelecer a agenda internacional de um país.

Nessa mesma linha de raciocínio, Pinheiro (2004, p. 7) define política externa como:

O conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.

Nesse sentido, trata-se da “conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no Sistema Internacional (SI) tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder”.

De acordo com Oliveira (2005, p. 2-3), ao partir-se da consideração de que o objeto de RI é o meio internacional, que abrange o conjunto das relações somadas às relações transnacionais, estar-se-á trabalhando com a premissa de que, na realidade, política externa representa uma das áreas de RI, porém com ênfase maior no papel do Estado. Sendo assim, a política externa é a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional e que, por

consequência, sua definição e implementação é prerrogativa do Estado.

Nesse mesmo sentido, porém de uma maneira mais simples e objetiva, a política externa é definida por Wilhelmy (1988, p. 148, tradução nossa) como o conjunto de atividades políticas, mediante as quais cada Estado promove seus interesses perante outros Estados.

No mundo globalizado de hoje, a interação entre Estados está agregando cada vez mais a participação de organizações não governamentais (ONG), de empresas e grupos sociais diversos, fazendo com que a política externa de um país corresponda, também, à atuação do Estado na defesa do conjunto dos interesses dessas instituições (OLIVEIRA, 2005, p. 5).

Conforme Wilhelmy (1988, p. 149, tradução nossa) a política exterior projeta para outros Estados aspectos importantes da política interna de um Estado. Além disso, a política exterior abarca as reações estatais às condições (estruturas e processos) dominantes no SI, transmitindo parte delas aos agentes políticos internos.

De acordo com Lafer (1987, p. 73-74), a harmonização das necessidades internas de

um país, ou seja, a proposta da sua inserção no mundo, acontece em três significativos campos de atuação:

- o campo estratégico-militar, que traduz o que um país significa, ou pode significar, para outros como aliado, protetor ou inimigo em termos de riscos de guerra e desejos de paz;
- o campo das relações econômicas, que explicita a importância efetiva ou potencial de um país para outros como mercado; e
- o campo dos valores, que revela a importância de um país enquanto modelo que almeja, mesmo que não em grande escala, a vida em sociedade.

Pode-se constatar, portanto, que a política externa se caracteriza em um processo dinâmico no qual as diferentes variáveis se encontram em constante reavaliação. O Quadro 1 apresenta uma proposta de composição dinâmica de elementos de política externa apresentadas por Oliveira (2005, p. 14), sem considerar a ordem apresentada como indicador de prioridades.

Política Externa
• Análise da realidade interna.
• Análise da realidade externa.
• Análise da compatibilização das realidades internas com as possibilidades externas.
• Processo de tomada de decisão.
• Implementação da decisão.
• Ação.
• Avaliação da política externa.

Quadro 1 – Composição dinâmica de elementos de política externa

Fonte: Oliveira (2005, p. 14).

Verifica-se, assim, que a polícia externa adotada por Brasil e Portugal – e suas dimensões – será determinante para definir os rumos do relacionamento entre os dois países, em benefício próprio e para o enfrentamento cooperativo dos desafios existentes no século XXI.

2.2. Parcerias Estratégicas entre Estados

No âmbito das RI, parceria significa relações entre nações que têm interesses comuns e que se comprometem a cooperar e coordenar suas ações no meio internacional. Ressalta-se que a parceria deve seguir algumas normas de conduta, tais como: nunca tratar o parceiro com hostilidade; compartilhar as mesmas premissas; manifestar desejo de cooperação em favor dos interesses comuns; e adotar medidas práticas para fortalecer as relações mútuas (HAO, 2009, tradução nossa).

Segundo Becard (2008, p. 31-32), dois países mantêm parceria estratégica quando se encontram presentes em suas relações bilaterais os seguintes elementos: condução de diálogo profícuo e amistoso entre altas autoridades políticas de ambas as partes, sustentado por mecanismos institucionais; manutenção de relações dinâmicas nos campos econômico e sociocultural, com participação de diferentes atores sociais, contribuindo para o desenvolvimento de seus projetos nacionais; desenvolvimento de cooperação ativa e abrangente em questões estratégicas e de segurança, inclusive no campo militar; e compartilhamento de visões a respeito da organização do SI.

Sendo assim, pode-se considerar que uma parceria estratégica irá abranger os mais diferentes setores, tais como o econômico, o político, o cultural e o social, além, logicamente, daqueles considerados estratégicos e/ou relacionados à segurança.

Todavia, o fato de dois países serem parceiros estratégicos e relacionarem-se em áreas tão caras à nação como um todo, não significa que não haverá atrito e discordâncias entre eles, como afirmam Cameron e Yongnian (2007, p. 4, tradução nossa). Dessa forma, os países continuam agindo de acordo com seus interesses, porém faz parte desses interesses uma tentativa de maior concertação entre eles, do contrário esses países não firmariam uma parceria estratégica.

Para Cameron e Yongnian (2007, p. 7-8, tradução nossa), as partes devem ter claramente definidos os objetivos a serem desenvolvidos na parceria estratégica, de maneira que podem ser apresentados os seguintes: promover entendimento mútuo; fortalecer os sistemas de regras baseados na governança global; promover a segurança global e regional; promover o respeito ao Estado de Direito, incluindo os direitos humanos; e aumentar a sustentabilidade econômica e social. Nesse sentido, a parceria deve ser baseada na igualdade, confiança mútua, respeito e compreensão. Também deve ser abrangente, holística e de longo prazo, e deve haver um compromisso intenso, contínuo e estável para essa parceria. O ideal é que os valores fundamentais das duas partes sejam semelhantes ou pelo menos compatíveis.

Segundo Lessa e Oliveira (2013, p. 9-10), a expressão parceria estratégica converteu-se, ao longo dos últimos anos, em uma ideia importante das políticas externas de muitos países. O uso intenso da expressão parceria estratégica pode ser explicada pela necessidade que as diplomacias enfrentam de dar um sentido prioritário a determinados relacionamentos bilaterais, projetando para o debate político e para o consumo público agendas que se pretendem apresentar como densas e revestidas de alta relevância política e econômica.

Procurando-se dinamizar ainda mais o conceito em tela, surge a questão da parceria estratégica flexível. Para Matias-Pereira (2010), a PEF apresenta dois enfoques na sua partida: a verificação da existência de um problema cuja magnitude e complexidade transcendem as forças de cada integrante da parceria, se considerado individualmente; e a convicção de que, mesmo diante das diferenças e diversidades entre os aliados, eles possuem uma convergência de crenças, valores, pontos de vista e interesses que os motiva a ter um posicionamento comum e uma disposição de atuar de forma conjunta para alterar uma determinada realidade ou contexto desfavorável.

O Quadro 2 apresenta os ambientes, em nível macro, propícios para a adoção das parcerias estratégicas flexíveis. Do acima exposto, verifica-se a importância do significado do termo “parceria estratégica” e a grande quantidade de canais de diálogo e dimensões possíveis para o desenvolvimento dessa parceria entre o Brasil e Portugal, de forma que ela contribua significativamente para a participação mais efetiva de ambos os países no contexto internacional.

Parcerias Geopolíticas e Militares	Parcerias Tecnológicas
<ul style="list-style-type: none"> - Combate ao terrorismo - Alianças militares - Redesenho de territórios 	<ul style="list-style-type: none"> - Meio ambiente - Biotecnologia - Nanotecnologia - Prospecção de petróleo - Aeroespacial - Produção de energia renovável
Parcerias Econômicas	Parcerias Mercadológicas
<ul style="list-style-type: none"> - Formação de blocos econômicos - Definição de regras para o sistema financeiro mundial 	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura de mercados - Blocos econômicos

Quadro 2 – Ambientes, em nível macro, propícios para a adoção das parcerias estratégicas flexíveis
Fonte: Matias-Pereira (2010).

3. Política Externa Brasileira

3.1. A Política Externa Brasileira no século XXI

Segundo Cervo (2012, p. 11), a PEB “segue rumo à maturidade da inserção internacional. Nesse sentido, o século XXI constitui ponto de chegada avançado de um país novo, a procura do próprio destino”.

A evolução da PEB baseia-se em um padrão de conduta, como continuidade de uma política de Estado. Ela está assentada nos elementos de identidade nacional como: a autodeterminação, a não intervenção e a solução pacífica de conflitos; o respeito pelos seus compromissos; as parcerias estratégicas;

o realismo e o pragmatismo; e a independência na inserção internacional, entre outros (CERVO, 2008, p. 26-31).

Ainda no sentido de transformação da PEB, pode-se afirmar que a década de 1990 representou o retorno do bilateral-hemisférico na PEB, o século XXI trouxe a demanda de atualização da tradição global-multilateral. Essa atualização trouxe uma evolução por meio da convergência dos níveis bi e multilateral da política externa (PECEQUILO, 2008, p. 151).

Ao longo deste novo século tem-se dado um novo impulso e uma nova roupagem à PEB. Ao contrário do passado recente, quando a política externa era acessória à

estabilidade macroeconômica e tinha função de garantir a credibilidade internacional, na atualidade, a política exterior, proativa e pragmática, é uma das bases da estratégia de governo calcada em mais três pilares: manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neodesenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 23).

O desafio da nova agenda da PEB é o de transformá-la em um caminho por meio do qual, no contexto de uma globalização assimétrica, o país amplie o poder de controle sobre seu destino e, com sensibilidade social-democrática, solucione um dos males que tanto lhe assola: a exclusão social (LAFER, 2000, p. 263). Essa questão remete a aspectos conceituais importantes da política externa apresentados na seção anterior, como a análise da realidade interna e a análise da compatibilização das realidades internas com as possibilidades externas.

Nesse âmbito, a diplomacia brasileira, dirigida pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) (ou simplesmente Itamaraty), propagou-se pelos quatros cantos do mundo, constituindo o Brasil em um “Estado logístico” (CERVO, 2008, p. 108).

Segundo Cervo (2012, p. 12), a conduta diplomática em tempo de Estado logístico orienta-se pelos princípios da reciprocidade de benefícios entre as nações no campo da negociação multilateral e pela consolidação de parcerias bilaterais, visto que essas parcerias também estendem os interesses e o poder nacional. O desfile de parcerias estáveis e apreciadas, tanto pelo lado econômico quanto político e geopolítico, enriquece o tempo das RI do Brasil, sendo que dentre elas encontra-se Portugal.

Fonseca Júnior (2004, p. 363-374) afirma que, se antes o país construiu, com razoável sucesso, a autonomia possível pelo relativo distanciamento em relação ao mundo, na virada do século esta autonomia possível só pode ser construída pela participação ativa na elaboração das normas e pautas de conduta da gestão da ordem mundial.

Nesse âmbito, importa referir a linha de pensamento e atuação do atual Governo. Na Mensagem Presidencial da ex-Presidente Dilma Rousseff, ainda em vigor, consolidada no documento Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 (BRASIL, 2015), são apresentados Programas nos quais estão contidos os desafios e os compromissos de governo para o futuro imediato: 2016-2019.

Fica estabelecido nesse documento que no plano internacional o governo brasileiro trabalha para aumentar a projeção internacional do país, incrementar seus mercados e adotar um modelo de governança revigorado para melhor refletir a atual ordem geopolítica e econômica global. O mesmo documento afirma que as prioridades para a PEB no aludido período compreendem o aprofundamento da integração na América do Sul, o reforço da diplomacia econômica, a consolidação da presença do Brasil nas relações estratégicas globais, a reforma das estruturas de governança global, o fortalecimento da cooperação internacional e o bem-estar dos cidadãos brasileiros no exterior. Outro ponto importante é a referência à promoção da multilateralidade na área de defesa com países e organismos internacionais (BRASIL, 2015).

Dessa forma, o desafio da PEB, no início do século XXI, é o de buscar condições para entoar a melodia da especificidade do país em harmonia com o mundo. É, no entanto, um desafio para o qual o histórico da PEB, que é uma união das linhas de

continuidade com as da inovação, oferece importantes precedentes para a ação bem-sucedida (LAFER, 2000, p. 266).

Não há dúvidas que a PEB é o principal veículo de afirmação do Brasil no mundo. Pelo seu multilateralismo e pelos princípios da não intervenção, da autodeterminação dos povos e da cooperação internacional, ela procura inseri-lo no contexto regional e mundial. Nas relações bilaterais com os vizinhos e na liderança do processo de integração regional do MERCOSUL, pode-se inferir que o país já alcançou o *status* de potência regional (LEAL, 2004, p. 271).

Com a iniciativa de criar um Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2008, e ao se opor à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 2005, o Brasil assumiu a sua hegemonia na região. Essa postura afetou a influência dos Estados Unidos da América (EUA) na América do Sul (AS) e ameaçou as relações entre ambos. Ao mesmo tempo, a PE com a UE e a ligação Sul-Sul por intermédio do fórum IBAS² e das relações com a África e com a China, contribuem para a sua afirmação como poder global (VARAS, 2008, p. 2-3, tradução nossa).

A intervenção brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas reuniões do Grupo dos Vinte (G20) e a busca de um assento permanente no CSNU, evidenciam o interesse do país em se afirmar como grande potência (CERVO, 2008, p. 114).

² IBAS: Índia, Brasil e África do Sul. Estabelecido em junho de 2003, quando foi emitido o primeiro documento do Grupo, a “Declaração de Brasília”, o IBAS é um mecanismo de coordenação entre três países emergentes (BRASIL, 2017e), sendo também conhecido por G3.

Os interesses específicos do país estão, mais do que nunca, atrelados aos seus interesses gerais na dinâmica do funcionamento da ordem mundial. É por essa razão que a obra aberta da continuidade na mudança, que caracteriza a diplomacia brasileira, requer um aprofundamento nos foros multilaterais da linha da política externa. Ela se traduz em obter no eixo assimétrico das RI do Brasil um papel na elaboração e aplicação das normas e das pautas de conduta que regem os grandes problemas mundiais, que tradicionalmente as grandes potências buscam avocar e, na medida do possível, exercer com exclusividade (LAFER, 2000, p. 263).

3.2. A inserção do Brasil no contexto internacional

Como visto anteriormente, o Brasil tem se tornado um ator internacional cada vez mais relevante. Notadamente, a diplomacia brasileira é considerada um ativo de excelência, instituição fundamental para a projeção externa nacional. Apesar do legado diplomático brasileiro, os primeiros anos do século XXI chamam atenção para a necessidade de robustecer as capacidades de projeção internacional do país (TEIXEIRA JÚNIOR; NOBRE, 2010, p. 241).

Nesse sentido, o conceito de inserção envolve três componentes: a negociação diplomática; a política exterior que lhe agrega valores e interesses nacionais; e o movimento dos atores não governamentais, que agem externamente em busca de interesses específicos (CERVO, 2012, p. 9).

No caso do Brasil, a inserção internacional se caracteriza em um dos temas mais controversos, capaz de despertar o interesse dos maiores e melhores estudiosos. Os debates sobre tal inserção não deverão estar dissociados de uma questão identitária: a edificação de um projeto nacional para o Brasil. A inserção internacional a que se alude não corresponde, portanto, a uma razão de

Estado burocrática, mas, antes, aos reais propósitos nacionais, reclamados e respaldados pela sociedade (LOPES; VELLOZO JUNIOR, 2004, p. 318).

Nas últimas duas décadas, o Brasil desempenhou um papel-chave na política, na diplomacia e na economia, e agora, nas esferas de segurança e defesa (S&D) da AS. Esse é um processo que envolve custos e riscos, e requer, por isso, cautela. Por suas dimensões territoriais e econômicas, o Brasil desperta natural incômodo entre seus vizinhos. Na medida em que faz da integração regional da AS um fator importante de sua estratégia, a institucionalização do espaço sul-americano representa fator relevante para atenuar desconfiças e falta de entendimentos e proporcionar ambiente favorável à integração e à resolução pacífica de conflitos (BRIGAGÃO; SEABRA, 2009, p. 77).

O Brasil não sendo ainda uma grande potência internacional, demonstra possuir uma eficaz política externa. É por meio dela e do seu multilateralismo, apoiados na capacidade econômica que detém atualmente, que procura legitimar o seu papel nas esferas políticas e de segurança regionais e mundiais (CERVO, 2008, p. 114).

De forma paralela às incertezas quanto aos rumos do multilateralismo global, o final da primeira década do século XXI também arraigou a centralidade adquirida nos debates políticos, na mídia e nas análises acadêmicas, por duas dimensões da realidade internacional hodierna. Em primeiro lugar, a importância atribuída à categoria do BRICS³, “países intermediários” ou “potências emergentes” na hierarquia do SI. Em segundo lugar, a certificação do G20 financeiro⁴ como foro

³ Agrupamento formado pelos seguintes países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRASIL, 2017a).

⁴ O grupo inclui, além dos membros do G-7 (Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá), os quatro membros da categoria do BRIC e mais a África do Sul, a Arábia Saudita, a Argentina, a

privilegiado de interlocução das principais economias de países desenvolvidos e em desenvolvimento nos marcos da crise financeira que eclodiu no final do ano de 2008 (O BRASIL..., 2010, p. 159).

Diante desse contexto, “para o Brasil, sua inserção nas arenas econômicas globais, seu papel protagonista em negociações como as da Rodada Doha e sua inclusão em foros restritos como o G20 trazem desafios significativos à sua atuação multilateral” (O BRASIL..., 2010, p. 175).

Sendo assim, o Brasil aumenta progressivamente sua influência internacional, adquire *status* de potência regional e, além de ser considerado *global player*, quer atuar hoje como *global actor* no tabuleiro das principais decisões mundiais (BRIGAGÃO; SEABRA, 2009, p. 78).

No âmbito da aproximação Sul-Sul, ênfase especial vem sendo dada pelo Brasil às ex-colônias portuguesas, em especial por meio da CPLP, podendo servir, embora não seja essa a intenção, para a projeção ulterior de empresas brasileiras no continente africano (ALMEIDA, 2009, p. 16).

Outra vertente de inserção do Brasil no CI é, além da autossuficiência, o seu protagonismo no setor energético. Segundo Almeida (2009, p. 20-21), o Brasil poderá exercer papel positivo na futura governança da matriz energética que deverá emergir a partir da lenta decadência das fontes fósseis e da, ainda mais lenta, emergência de fontes renováveis de combustíveis (entre elas o etanol e diversas formas de biodiesel). O país está aparentemente bem dotado para isso. Todavia, as escolhas políticas, econômicas e tecnológicas precisariam ser feitas no plano interno, em perfeita sintonia com tendências que possam ser detectadas nos mercados internacionais nesse mesmo momento.

Austrália, a Coreia do Sul, a Indonésia, o México, a Turquia e a União Europeia (O BRASIL..., 2010, p. 159).

Diante do exposto, deve-se concordar com Brigagão e Seabra (2009, p. 81), segundo o qual a inserção internacional do Brasil deverá prosseguir como política de Estado. Iniciativas globais como o G20, o conglomerado IBAS, a concertação ainda não frutífera do CSNU, as boas relações com os EUA e a PE com a Europa – primordialmente por meio de Portugal –, são inserções que despertam o país inteiro na expectativa de colher os frutos da internacionalização e dar ao Brasil seu peso estratégico devido.

4. Política Externa Portuguesa

4.1. A Política Externa Portuguesa no século XXI

Portugal apresenta características marcantes que proporcionam o delineamento de uma política externa peculiar e consolidada, pois se caracteriza em um país antigo e com uma presença e imagem internacionais amplamente reconhecíveis e reconhecidas (CRAVINHO, 2012, p. 162). Ademais, trata-se de um país europeu, atlântico, podendo ainda ser descrito como uma pequena potência semiperiférica entre “a pressão continental e a procura de uma alternativa marítima” (TEIXEIRA, 2010, p. 51).

De qualquer forma, o país tem suas bases inseridas em importantes instituições internacionais. Bons exemplos são: a UE; a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); a CPLP; e a Comunidade Ibero-Americana (CRAVINHO, 2012, p. 162). No plano multilateral, importa mencionar ainda a estreita colaboração do país com a ONU, exercendo o mesmo espírito de garantia da paz, de estabilidade e de desenvolvimento sustentável em um mundo em crescente processo de globalização, característico do século XXI (PEREIRA, 2006, p. 134).

Nesse sentido, importa referir que muito embora a democratização do país, a partir de 1974, exigisse alterações urgentes, assim como a integração europeia indicasse uma tônica particular, a PEP não deixou de

contemplar outras áreas do globo (FONSECA, 2010, p. 49).

O caso de Portugal, que não pode impor as suas preferências pela força ou pelo seu peso, tem de saber reconhecer a diversidade com que precisa de conviver no mundo atual, o que não acontecerá com dogmas simplistas. O aumento da intensidade do relacionamento internacional de Portugal ao longo dos últimos anos permitiu divulgar, de forma mais ampla, as “potencialidades da sua vocação para a construção de pontes”, dentre elas com o Brasil, encorajando a participação, procurando o diálogo e a promoção de consenso nas questões internacionais. Tudo isso corresponde não apenas a um conceito de boa cidadania internacional, mas antes, e sobretudo, ao próprio interesse nacional (CRAVINHO, 2012, p. 163), corroborando aspectos de PE abordados anteriormente.

A promoção de soluções para problemas de governação internacional, a promoção de reflexos e práticas de multilateralismo, e a promoção da própria presença no seio das deliberações internacionais, é aquilo que mais interessa a um país que precisa de regras para obter garantias na sua vivência internacional. (CRAVINHO, 2012, p. 163).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio e buscando amparo em um documento de Governo, o Programa do XXI Governo Constitucional de Portugal 2015-2019 (PORTUGAL, 2015) afirma que no plano das relações bilaterais a PEP, para além da importância do diálogo luso-espanhol, da articulação com os seus parceiros europeus e dos evidentes vínculos culturais e sentimentais que unem Portugal ao mundo lusófono, devem ser mantidas e incrementadas as relações Atlânticas e com os estados ibero-americanos, bem como estreitados os laços com as potências emergentes; o que valida uma PE com o Brasil, por exemplo.

De acordo com Cravinho (2012, p. 163), a postura necessária para Portugal

enfrentar os desafios contemporâneos da sua política externa deve estar voltada para a dedicação ao desenvolvimento e à consolidação de novas linhas de relacionamento, nas mais variadas esferas, com os principais novos polos de poder que hoje se afirmam. Deve-se, portanto, dedicar maior atenção à consolidação de relações estáveis e estruturadas com os chamados países emergentes, começando pelo Brasil.

Na análise da evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) em relação à PEP, importa mencionar a relevância que tem sido conferida às relações da UE com os países da AS, por um lado, e com os Estados africanos, por outro, o que corresponde de forma similar a interesses próprios que ligam Portugal, por razões históricas e outras, a ambas aquelas grandes regiões. A presença da Espanha na UE intensificou os laços europeus com a América Latina, todavia têm-se multiplicado também por parte de Portugal notórios incentivos voltados para essa direção. Exemplos dessa situação são as negociações em curso pela UE com os países do MERCOSUL, possuindo várias iniciativas portuguesas – por vezes em conjugação com a Espanha e com o Brasil – com o intuito de ajudar a aproximar as posições de ambas as partes e facilitar, assim, uma conclusão satisfatória do processo. Por outro lado, não se pode esquecer a importância e visualização positiva que os parceiros latino-americanos conferem à presença, na UE, dos dois países europeus pertencentes ao processo das Conferências Ibero-Americanas⁵ (PEREIRA, 2006, p. 137-138).

Por estar no atual momento totalmente arraigado à UE, a importância de Portugal na política externa dessa instituição dependerá

⁵ Criada em 1991, a Conferência Ibero-Americana reúne anualmente os Chefes de Estado e de Governo dos Países Ibero-Americanos com o objetivo de promover a cooperação e o desenvolvimento entre os seus membros. É atualmente constituída por 22 Países (BRASIL, 2017c).

em grande parte da relevância do país fora do âmbito da UE. Sendo assim, Portugal precisa adaptar-se às diversas transformações a nível mundial, particularmente a rápida ascensão dos chamados países emergentes. De forma simplista, o desafio de Portugal consiste em identificar a maneira de potencializar a sua capacidade competitiva e a maneira de tirar proveito da sua capacidade de geração de espaços e oportunidades de colaboração internacional (CRAVINHO, 2012, p. 162).

De maneira geral, a PEP deve incorporar três posturas básicas a fim de enfrentar os desafios da atualidade: manter as suas bases assentadas em mecanismos internacionais de estabilidade e de segurança; priorizar os pontos que diferenciam Portugal dos seus parceiros mais próximos, particularmente os europeus; e desenvolver novos vetores de relacionamento (políticos, culturais, econômicos, militares, científicos, entre outros) com regiões mundiais que se encontram em franca e acelerada mutação, nomeadamente os países emergentes (CRAVINHO, 2012, p. 162). Nesse último caso, é natural que o Brasil seja um dos principais parceiros para o desenvolvimento e aprofundamento de tais vetores.

As relações transatlânticas, o processo de integração europeia e o relacionamento com os países lusófonos – e de maneira especial com o Brasil – devem permanecer como alicerces da PEP para este início de século (CRAVINHO, 2012, p. 163).

Nesse âmbito, há que se ressaltar o importante papel que o Brasil assume na PEP e que será analisado com maior profundidade nas seções posteriores.

4.2. A inserção de Portugal no contexto internacional

De acordo com Teixeira (2010, p. 51-54), Portugal apresenta, historicamente, três modelos de inserção internacional, correspondendo também a três momentos históricos diferentes: o Portugal medieval, até

o século XV; o clássico ou histórico, do século XV até o período de democratização (1974-1986); e o democrático, a partir do período de 1974-1986 até os dias atuais.

O atual modelo de inserção internacional português mantém as áreas de interesse estratégico do país: a Europa, o Atlântico e as relações pós-coloniais. Importa destacar que hoje a Europa e o Atlântico além de termos contraditórios são também complementares, com relevante destaque para o Atlântico Sul – onde se desenvolvem as relações pós-coloniais – e para a projeção do país como membro da UE. Outra característica importante do modelo democrático é a aproximação das posições internacionais de Portugal e Espanha, partilhando de interesses domésticos ibéricos e de alianças extrapeninsulares, como a UE e a OTAN. Cabe ainda destacar que ao antigo triângulo bilateral Lisboa-Madrid-potência marítima junta-se, atualmente, um novo triângulo multilateral, que corresponde à presença de Portugal nas organizações internacionais (OI) das suas áreas de interesse estratégico: a UE na Europa; a OTAN no Atlântico; e a CPLP para as relações pós-coloniais (TEIXEIRA, 2010, p. 55).

Todavia, há um elemento novo que caracteriza o modelo democrático de inserção internacional: uma política externa de valores, promovendo a paz e os direitos humanos (TEIXEIRA, 2010, p. 55). É nesse âmbito que se realça a importância da inserção de Portugal na UE e a sua participação em operações de manutenção da paz, sob a égide da própria UE, da OTAN ou da ONU (PALMA, 2013, p. 20). Pode-se inferir, portanto, que o modelo democrático de inserção internacional assume o seu quadro de valores, que no caso de Portugal são os da democracia, do Estado de Direito e da segurança humana (TEIXEIRA, 2010, p. 56).

É fundamental que Portugal seja visto como um importante ativo para a promoção de relações de cooperação com outras instâncias no seio das organizações a que pertence. Um dos papéis a ser desempenhado é o de catalisador do estreitamento das relações entre a UE e a União Africana,

desenvolvendo ferramentas para apoiar a nova arquitetura africana de paz e segurança. Outro destaque internacional por parte de Portugal foi a assinatura do novo conceito estratégico da OTAN, em novembro de 2010, na cidade de Lisboa, marcando um novo rumo para os desígnios da Organização (CRAVINHO, 2012, p. 162).

Diante desse novo quadro de modelo democrático é que Portugal deverá enfrentar os desafios que se apresentam. O primeiro grande desafio, e que não é uma exclusividade do país, é a superação da crise econômica e financeira internacional. Seja pela dependência da evolução econômica e dos mercados internacionais, seja pelo fato de ser um membro da zona do euro, essa questão supera o âmbito da política externa e denota a necessidade de reafirmação portuguesa no seio europeu, representando um fortíssimo componente internacional para Portugal (TEIXEIRA, 2010, p. 56).

O segundo desafio refere-se à segurança internacional e ao papel da prioridade da contribuição portuguesa para a segurança e a paz no mundo. Nesse aspecto, destaca-se o mecanismo da segurança cooperativa e as participações estratégicas de militares portugueses em missões internacionais, angariando uma presença mais proeminente do país no cenário global (TEIXEIRA, 2010, p. 56).

De acordo com Teixeira (2010, p. 57), o terceiro desafio global é o da estabilidade e do reforço do vínculo transatlântico. Nesse âmbito, interessa a Portugal valorizar a dupla pertença: fazer valer a sua condição de país europeu na relação com os EUA e rentabilizar a sua relação transatlântica enquanto membro da UE, como já referido anteriormente.

O quarto desafio no atual modelo de inserção internacional são as relações pós-coloniais. Tais relações “devem desenvolver-se como um mecanismo de compensação e num quadro de complementaridade com as prioridades europeia e atlântica” (TEIXEIRA, 2010, p. 59). No plano bilateral, o interesse estratégico de Portugal recai no incremento das relações com os países lusófonos.

Basicamente no campo das relações econômicas, a prioridade deve dirigir-se para os países cujas economias constituam um fator de modernização para a economia portuguesa, ganhando importância nesse contexto o Brasil. No plano multilateral, o interesse português é de alargamento das áreas de intervenção da CPLP, para além da língua e da cultura, às esferas da economia e da segurança, tornando a Comunidade um instrumento mais ativo e crível no CI (TEIXEIRA, 2010, p. 59).

O último desafio diz respeito aos valores. Um ótimo exemplo desse aspecto foi a grande vitória da PEP na questão do Timor Leste, assentada em uma diplomacia de valores. Na escolha dos seus parceiros estratégicos, sobretudo no vetor econômico, o país não pode abandonar os valores estabelecidos. O equilíbrio entre os interesses e os valores constitui um último desafio para a PEP (TEIXEIRA, 2010, p. 59-60). Visualiza-se aqui, mais uma vez, o Brasil como parceiro natural de Portugal, pois comunga de valores muito semelhantes aos professados pelo país ibérico.

Cabe ressaltar que em diversas partes do mundo há uma predisposição favorável em relação a Portugal. A dificuldade encontrada se baseia na identificação de instrumentos e vetores nacionais que permitam o país desfrutar desse potencial. A insuficiência da classe empresarial é uma limitação que pode ser trabalhada, pois mesmo com tais restrições Portugal encontra na África, na Ásia e nas Américas grande receptividade, em geral por se tratar de um país europeu de algum modo diferente, que compreende alguma coisa sobre a perspectiva dos outros (CRAVINHO, 2012, p. 163).

Em síntese, diante dos novos desafios de inserção internacional, Portugal tem aprofundado as suas bases nas organizações estáveis e maduras a que pertence, tem rentabilizado para o século XXI o seu próprio legado histórico e tem desenvolvido e consolidado relações sólidas com os poderes emergentes (CRAVINHO, 2012, p. 163), dentre os quais se pode destacar o Brasil.

5. Canais de Diálogo e Possíveis Vetores da Parceria entre Brasil e Portugal

Sobre os aspectos que norteiam aproximação entre Brasil e Portugal no século XXI e que possam incrementar a inserção mais efetiva dos dois países no CI, importa referir inicialmente que além do canal bilateral, as relações luso-brasileiras estão inseridas em um contexto de complementaridade entre o vetor atlantista e o vetor europeísta. De fato, a complementaridade entre esses vetores pode ser constatada no estabelecimento, em 1991, do Acordo-Quadro de Cooperação entre Brasil e Portugal, que enfatizava a intensificação da aproximação no âmbito bilateral e dos diversos organismos regionais e multilaterais nos quais os dois países estavam integrados (CERVO; MAGALHÃES, 2000, p. 333-334).

Nesse mesmo sentido, porém mais recentemente, no ano de 2000, foi assinado o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil (TACC), que revogou o Tratado anterior e que procura afirmar a consciência de ambas as partes em relação ao que segue:

Ampla campo de convergência de objetivos [sic] e da necessidade de reafirmar, consolidar e desenvolver os particulares e fortes laços que unem os dois povos, fruto de uma história partilhada por mais de três séculos e que exprimem uma profunda comunidade de interesses morais, políticos, culturais, sociais e econômicos. (PORTUGAL, 2000, p. 7172).

Dessa forma, pode-se constatar que a ponte que viabiliza a aproximação entre os dois países está construída, contudo carente de um fluxo mais contínuo e efetivo de realizações que permitam alçar Brasil e Portugal a um patamar mais elevado no CI, o

qual procurar-se-á caracterizar a partir de agora.

É bem verdade que Brasil e Portugal dispõem de vários canais de diálogo, conforme destaca Patrício (2008):

Para além do canal bilateral, a CPLP (que interessa a ambos), as Conferências Ibero-americanas, as Conferências UE-América Latina e Caribe e o quadro inter-regional UE-Mercosul. No momento de crise do multilateralismo, o canal que tem sido privilegiado pela generalidade dos Estados é o bilateral.

Segundo o Itamaraty, mais de 60 acordos bilaterais foram firmados entre Brasil e Portugal nos últimos 100 anos (BARBOSA, 2008, p. 1). Essa situação corrobora a ligação natural e histórica existente entre os dois países e que deveria, em uma abordagem mais simplista, traduzir-se em ações concretas e simbióticas, mas que tem encontrado resistências, problemas e, até mesmo, falta de interesse de ambas as partes em determinadas situações.

Alguns canais de conversação, não necessariamente bilaterais, surgem para diminuir essa distância. Pode-se citar, inicialmente, a CPLP. Apesar da sua crescente projeção para dentro e para fora do espaço dos Estados-Membros (BRASIL, 2017b), particularmente com o fortalecimento da “política Sul-Sul” brasileira da última década, a importância concedida pelo Brasil à CPLP é proporcional a que a mesma desfruta no CI, ou seja, não é apenas em relação à CPLP como instituição, mas com todos os países que a compõem, a não ser em momentos específicos (MIYAMOTO, 2009, p. 32).

A CPLP não pode se caracterizar exclusivamente em uma panaceia para a política externa de Brasil e Portugal, mas, antes de tudo, deve se apresentar como um instrumento político-diplomático destinado a aproximar os seus Estados-Membros e forjar parcerias, complementando e fortalecendo a ação bilateral (ROSA, 2006, p. 5).

A falta de pragmatismo no cumprimento dos objetivos desse foro multilateral, particularmente no que diz respeito ao vetor econômico, é um dos grandes impasses da Organização. Segundo Torres e Ferreira (2001, p. 110), “o pior inimigo da CPLP é ela própria, isto é, pensar, por um lado, que este espaço pode ser ‘reservado’, ao ‘abrigo’ do resto do mundo e, por outro, ambicionar alcançar metas inatingíveis no domínio econômico”.

Nesse sentido, o vetor econômico assume importante papel para permitir a conjugação de esforços entre Brasil e Portugal, não somente visando a apoiar o desenvolvimento econômico dos demais países constituintes da CPLP, mas também com o intuito de obter maior penetração no continente africano, tendo como porta de entrada grande parte desses países apoiados.

Importa referir que a CPLP foi concebida, em 1996, assentada em três pilares fundamentais: a concertação político-diplomática; a cooperação; e a promoção e difusão da língua portuguesa. A partir do início da década passada, outros dois pilares começaram a ganhar importância: a promoção da cooperação econômica e comercial, por um lado; e, por outro, a cidadania e circulação de pessoas no universo geográfico da Comunidade (GALA, 2002, p. 19).

Outro vetor que deveria entrar verdadeiramente na pauta de assuntos da CPLP é o que diz respeito à defesa e ao controle das águas do Atlântico, particularmente na sua porção Sul.

No caso brasileiro, o Atlântico Sul é uma área onde estão as maiores reservas de petróleo e gás e com grande potencial pesqueiro, mineral e de outros recursos naturais (BRASIL, 2012c, p. 5), caracterizando-se, portanto, em possível alvo de pirataria (CORRÊA, 2014, p. 32). Corroborando esta ideia, pode-se afirmar que ao se analisarem os segmentos marítimos brasileiros e suas projeções, observa-se que o Brasil tem forte vinculação com o mar, com aspectos tanto políticos quanto econômicos, o que o leva a exercer uma natural influência

sobre o Atlântico Sul, que se constitui em uma das importantes áreas do entorno geopolítico imediato brasileiro⁶. A forte dependência do tráfego marítimo para as atividades de comércio exterior constitui relevante desafio para a defesa (BRASIL, 2012b, p. 21).

Para além da possibilidade de formação do triângulo estratégico do Atlântico Sul, constituído por Brasil, África do Sul e Angola (FREIXO, 2002), seria de fundamental importância a participação de Portugal nesse processo. Em primeiro lugar, pelos seus próprios interesses na região, que é um prolongamento do seu domínio marítimo, e, não menos importante, pela possibilidade de estar mais “próximo” da África e do Brasil. Alguns fatores são favoráveis para tal intento, como a histórica vocação marítima portuguesa e a sua extensa plataforma continental.

O atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) português prescreve o seguinte:

As duas margens do Atlântico Sul têm sido alvo de intensa procura de energia, minérios e produtos alimentares, o que sublinha a sua relevância geoeconômica. As reservas do Golfo da Guiné e de Angola e as jazidas de petróleo e gás no *offshore* do Brasil representam um contrapeso aos centros tradicionais de poder no sistema energético internacional. O Atlântico, para além de ser uma plataforma capital para o fluxo das matérias-primas e da energia, ficará ainda mais valorizado por ser um oceano aberto. A importância crescente das rotas energéticas e comerciais dá relevo à necessidade de um esforço convergente entre os países costeiros do Norte e do Sul para garantir a sua segurança comum. (PORTUGAL, 2013, p. 14).

⁶ O entorno geopolítico imediato brasileiro é constituído pela América do Sul, pelo Atlântico Sul e pela costa ocidental da África (BRASIL, 2012b, p. 16).

Nesse contexto, uma forma inteligente de conjugação de esforços, permitindo uma aproximação entre Brasil e Portugal, é a constituição de uma espécie de frota marítima única da CPLP (MOREIRA, A., 2014) para proteção e vigilância do Atlântico Sul. Não há dúvidas que a pirataria é uma séria ameaça à segurança, afetando rotas de grande importância para o comércio internacional. Sendo assim e conforme define o CEDN (PORTUGAL, 2013, p. 34), Portugal tem a opção de incrementar a sua participação em missões de combate à pirataria, cooperando com os Estados de língua portuguesa, nomeadamente no âmbito do Acordo de Defesa da CPLP, para desenvolver ações de segurança marítima e de combate a esta ameaça.

O professor Adriano Moreira sugere ainda que Portugal vire-se para a CPLP e para o mar, consubstanciado na plataforma continental e assentado no Conceito Estratégico Nacional. Na análise dessas potencialidades, caberia a Portugal explorar a ligação marítima entre o Atlântico Norte e Sul, considerando que a posição marítima da maioria dos países lusófonos é costeira. Importa referir que essas possibilidades não são alheias a ameaças, sendo estas materializadas pela Espanha e pela UE, no que ao mar diz respeito (MOREIRA, A., 2014).

Nessa mesma linha de raciocínio, Portugal poderia promover parcerias estratégicas de segurança com os países da CPLP, atuando conjuntamente no domínio da segurança e da defesa, particularmente no que diz respeito ao combate ao crime organizado, à cibercriminalidade e à segurança das rotas navais (PORTUGAL, 2013, p. 35). Pode-se deduzir, então, que o Brasil seria o principal parceiro estratégico de Portugal nessa empreitada marítima securitária.

Nas palavras do professor Adriano Moreira (2013), a segurança do Atlântico Sul e do transporte marítimo encontra-se em um momento de importância crescente. Diante desse quadro, a CPLP não dispõe de Estados-Membros que por si só tenham condições de

assumir a hegemonia do Atlântico Sul, uma vez que a maioria deles é pobre, em vias de desenvolvimento ou atravessando graves crises. Talvez seja hora do Brasil começar a olhar para a CPLP como uma janela de liberdade, rumo à liderança do Atlântico Sul sob a bandeira da CPLP (MOREIRA, A., 2013). Importa destacar a importância de Portugal nesse processo, de forma a atribuir peso, experiência e influência no quadro apresentado.

De acordo com a Doutora Sónia Melo e Castro, do MNE de Portugal, a parceria no âmbito da defesa encontra-se arrefecida, no entanto em 2013 foram realizadas algumas consultas. A retomada dessa questão seria excelente para Portugal e uma ótima oportunidade de troca de experiências (CASTRO, 2014).

Para a Doutora Cláudia Bicho, do MDN, os principais canais de diálogo entre Portugal e Brasil no que tange à defesa passam pelas visitas ministeriais, que têm decorrido com alguma regularidade, quer no Brasil quer em Portugal; pelas Reuniões de Cooperação Estratégica de Defesa entre os respetivos Ministérios, entre a DGPDN de Portugal e a Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) do Ministério da Defesa (MD) do Brasil; pelas conversações entre o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) de Portugal e o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do Brasil; e pelas conversações formais entre os Estados-Maiores da Marinha, do Exército e da Força Aérea dos dois países (BICHO, 2014).

A Doutora Cláudia Bicho acrescenta que o diálogo militar regular entre os dois países é importante. Todavia, há necessidade de uma análise mais integradora dos objetivos e dos resultados, no sentido de se verificar se o caminho que está sendo proposto a seguir é o mais adequado ou não. É preciso priorizar o conhecimento e a organização do que se deseja fazer, vindo a potencializar a complementaridade já existente. A Doutora afirma que as reuniões entre as Forças Armadas (FA) congêneres dos dois países têm vindo a ser mais assíduas do que as de Defesa (BICHO, 2014).

Voltando à questão da CPLP, faz-se necessário compreender que ela não se constitui apenas em um conjunto de países que comungam do mesmo idioma, todavia a língua portuguesa nesse âmbito é sim muito importante e não só pelo aspecto cultural. Segundo Freixo (2002), “a política de articulação do mundo lusófono e de fortalecimento da língua portuguesa – a partir do discurso da ‘herança cultural comum’ – atende a um objetivo estratégico de consolidar a língua portuguesa como uma das línguas mundiais (...)”. No entanto, há algumas feridas não cicatrizadas, heranças do colonialismo português, que contribuem para a falta de efetividade e interesse por parte dos demais países constituintes da CPLP (FREIXO, 2002).

Cabe ainda destacar que:

A Língua Portuguesa é hoje a quinta mais falada no mundo, o terceiro idioma europeu (depois do inglês e do espanhol) usado fora do Velho Continente e, finalmente, a nona língua na *internet*, sendo, portanto, identificada como um valioso patrimônio cultural, político e até econômico. (MOREIRA, L., 2010, p. 61).

Segundo Gala (2002, p. 24), o idioma português já se faz presente em diversas OI, entre as quais a Organização Mundial de Propriedade Intelectual e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Outras oportunidades se abrem com a demanda crescente, mas que pode ainda ser estimulada, pelo ensino do português no exterior. Em suma, a língua portuguesa passa a ser um produto de exportação que deve acompanhar a expansão da presença política, empresarial e econômica brasileira (GALA, 2002, p. 25) e porque não dizer portuguesa.

É possível que o grande foco dos dois países nesse assunto seja a expansão da língua portuguesa de tal maneira que ela consiga estar presente com maior efetividade em órgãos de decisão mundial, como a ONU, e, dessa forma, se projetarem no CI por meio do idioma.

Todavia, a questão da lusofonia, tão presente nas pautas da CPLP, parece estar muito mais ligada apenas ao discurso português, uma vez que não tem alcançado o mesmo grau de importância no Brasil e nos demais países de língua portuguesa. Esse fato se deve fundamentalmente à mitologia política sobre a qual ela foi construída, que é essencialmente lusitana, não tendo tanto significado para os demais Estados-Membros. E, em grande parte, essa é a razão – somada aos aspectos políticos e econômicos – para que a CPLP ainda não tenha se consolidado mais de duas décadas após a sua criação oficial (FREIXO, 2010, p. 74).

Outra parceria que merece destaque e aprofundamento diz respeito à educação. Para a Doutora Melo e Castro, a constituição de massa crítica de conhecimento e em língua portuguesa com competências científicas e tecnológicas seria de fundamental importância para projeção dos dois países. Algumas ações nessa área têm sido importantes, como por exemplo a promoção da mobilidade de estudantes. No entanto, alguns óbices têm sido encontrados. O primeiro deles diz respeito ao reconhecimento de graus e títulos acadêmicos de ambas as partes, mas em maior escala por parte do lado brasileiro (CASTRO, 2014). O segundo caso diz respeito ao Programa Ciências Sem Fronteiras do Governo Brasileiro, que em 2013 cancelou a participação de Portugal como país anfitrião por considerar que não haveria “acréscimo” aos estudantes brasileiros em termos de aprendizado e/ou aperfeiçoamento de idioma estrangeiro (CASTRO, 2014; FAJARDO, 2015).

É preciso, portanto, aparar essas arestas, visando a uma integração mais pragmática entre os dois países. Um bom exemplo nesse sentido são as 27 universidades portuguesas que aceitam as notas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) brasileiro como critério de ingresso nas instituições (NOTA..., 2017).

Outro caminho importante para canalizar o diálogo entre Brasil e Portugal é aquele trilhado pelas Conferências Ibero-

Americanas. Esse fórum apresenta periodicidade anual e uma gama diversificada de programas (PORTUGAL, 2016), destacando-se aqueles pertencentes às áreas cultural, econômica e social.

Por meio da Conferência Ibero-americana seria possível atrair o interesse de Brasil e Portugal para participarem, de forma bilateral, fortalecendo os projetos já existentes e outros que poderiam ser concebidos. Passa-se a citar alguns programas que poderiam ser incrementados no sentido de ambos os países se projetarem no CI: na área cultural, o IBERMUSEOS (voltado para a vitalização e desenvolvimento de Museus) e o IBEMEDIA (voltado para o apoio à indústria audiovisual); na área social, o Programa de Formação em Gestão de Recursos Hídricos e o Programa Escola Ibero-Americana de Governo e Políticas Públicas (IBERGOP), que visa, dentre outros aspectos, a fortalecer a governabilidade democrática Ibero-americana; e na área econômica, o Programa Ibero-Americano de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED) e o Programa Ibero-Americano de Inovação (PORTUGAL, 2016).

Pode-se inferir que muitos dos programas supracitados coincidem com possíveis vetores de PE entre Brasil e Portugal (cultural, tecnológico, político, social e econômico), devendo, portanto, ser valorizados, trabalhados e direcionados para beneficiar não apenas o vetor multilateral, mas também o canal bilateral.

Outro caminho de aproximação voltado para maior inserção internacional de Brasil e Portugal é percorrido por intermédio dos principais blocos regionais nos quais cada país se insere. No caso do Brasil, o MERCOSUL, e no caso de Portugal, a UE.

No quadro das longas relações comunitárias entre a Europa e a América Latina e seus diversos fóruns de debate, discussão, troca de ideias e assinatura de acordos comerciais, surge a Cúpula anual

América Latina-Caribe e União Europeia (ALC-EU)⁷ (PATRÍCIO, 2009, p. 72-73).

Esse Encontro poderia também se constituir em um importante canal de diálogo entre Brasil e Portugal e na projeção de ambos na cena mundial. Todavia, a evolução do perfil internacional do Brasil ao longo dos últimos anos, somado ao cansaço da receita de diálogo empregado pela UE com a América Latina-Caribe (a assimetria entre os processos de integração, o desnível das correntes de comércio, a heterogeneidade política e econômica dos atores latino-americanos) e do estancamento das negociações com o MERCOSUL, levaram a UE a abandonar o seu modelo de cooperação com a região (LESSA, 2009, p. 103). Dessa forma, “ao final de 2005, a União Europeia decidiu, na reavaliação do conjunto das suas relações com a América Latina, passar a privilegiar o Brasil como país-chave da região” (LESSA, 2009, p. 103).

De cunho eminentemente econômico, as ligações da UE com o Brasil foram elevadas ao patamar de PE, procurando-se seguir o modelo já adotado nas relações de Bruxelas com países de peso como EUA, Canadá, Japão, Rússia, China e Índia (SILVA, K. S., 2011, p. 7-9). Para as relações serem projetadas a este nível, o apoio de Portugal foi de grande importância, tendo sido a Presidência portuguesa do Conselho de 2007 a grande patrocinadora da parceria com o Brasil, vencendo todos os entraves encontrados nos processos de negociações. De forma estratégica, a ascensão brasileira no CI e na prioridade de interesses da UE é o mesmo que elevar a posição de Portugal e da língua portuguesa na Europa e no mundo (SILVA, K. S., 2011, p. 9).

Nessa mesma linha de ligações econômicas e comerciais, surge o Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação UE-MERCOSUL, assinado em 1995, em Madrid,

pela UE e seus Estados-Membros e o MERCOSUL e seus Estados-Partes (SARAIVA, M. G., 2009, p. 71), mas cujas negociações só tiveram início de fato em 1999 (SARAIVA, M. G., 2009, p. 85).

Um dos grandes impasses dessa Cooperação é a implementação do acordo de livre comércio entre a UE e o MERCOSUL. As negociações iniciaram-se em 2000 e foram interrompidas em 2006 por falta de qualquer tipo de avanço, tendo voltado à pauta em vários períodos. O grande impasse seria o fechamento de uma proposição conjunta do MERCOSUL, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pela Argentina. “Desde então, o Brasil tenta costurar com Buenos Aires a harmonização de uma proposta a ser levada aos europeus” (VERÍSSIMO, 2014). E esse ajuste para estar próximo da solução, uma vez que conversas estão acontecendo em paralelo à XI Conferência Ministerial da OMC, em dezembro de 2017. Se o anúncio não for feito em Buenos Aires, o mais provável é que aconteça na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL, ainda em dezembro de 2017, em Brasília (FIGUEIREDO, 2017).

Segundo Ana Paula Zacarias, Embaixadora da UE no Brasil de 2011 a 2015, trata-se de uma oferta conjunta dos Estados-Membros do MERCOSUL, havendo interesses políticos e econômicos (UNIÃO..., 2014). A estimativa de Bruxelas é que o acordo UE-MERCOSUL crie uma zona de livre comércio de 59 milhões de euros e aumente em 12% as exportações brasileiras para o bloco europeu (BIZZOTTO, 2013).

Pode-se inferir que a efetivação do acordo supracitado poderia criar dividendos não só para o Brasil, mas também para Portugal. Todavia, a importância normalmente atribuída ao papel de Portugal e do Brasil no Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação UE-MERCOSUL aparenta uma certa hipocrisia, pois o único interesse do Brasil, ao que tudo indica, seria estabelecer um relacionamento próximo com a UE, seguindo os preceitos da diversificação de parcerias constantes da atual PEB. No momento em que o Brasil atingiu tal intento, a

⁷ Desde 1999, chefes de Estado e de governo dos países da América Latina, Caribe e União Europeia reúnem-se periodicamente para tratar de temas de interesse comum, principalmente projetos e cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação.

relevância de Portugal parece ter perdido valor (PATRÍCIO, 2008).

Nesse mesmo sentido, Patrício (2008) afirma que a partir do momento que o Brasil negocia o seu próprio acordo com a UE, passa a descuidar-se em relação ao MERCOSUL, fato que poderá influenciar no decréscimo e/ou descrédito da sua liderança regional. Sendo assim, deve ser incentivada a parceria UE-MERCOSUL e não a parceria Brasil-UE, como forma de vencer o impasse vigente nas negociações UE-MERCOSUL desde 2004 (PATRÍCIO, 2008) e que parece ter encontrado caminho para a solução somente nos dias atuais, conforme referido anteriormente.

É evidente que há maneiras do Brasil sair ganhando, na qualidade de líder natural do MERCOSUL, assim como Portugal também ser beneficiado em função da sua influência na UE, bem como pela forte ligação com o Estado brasileiro. Todavia, os ganhos não podem ser apenas econômicos, mas sim extrapolar para outros campos, como o tecnológico e militar, somando esforços e projetando Brasil e Portugal além das fronteiras dos seus principais blocos regionais. No entanto, no atual cenário mundial, o que se verifica é que o Brasil é muito mais um *strategic partner* da UE do que de Portugal.

Para a Doutora Melo e Castro, Portugal pode servir como plataforma para a promoção dos interesses de países da América Latina na UE, bem como o Brasil pode servir de plataforma para a promoção de interesses de Portugal em organizações regionais como o MERCOSUL. Um bom exemplo foi a intermediação de Portugal junto à UE para apoio à candidatura de um brasileiro ao cargo de Diretor-Geral da OMC, em 2013 (CASTRO, 2014).

Um exemplo cabal da importância dos dois países nesse quadro de ligação inter-regional é o empenho para viabilização do projeto de comunicação entre Brasil e Europa por meio de um cabo submarino de fibra ótica como uma questão estratégica e de segurança

e conforme foi anunciado pela ex-Presidente Dilma Rousseff, na 7ª Cúpula Brasil-UE, em Bruxelas, no dia 24 de fevereiro de 2014 (EICHENBERG, 2014). O cabo vai ligar Sines (Portugal) a Fortaleza (Brasil) em um projeto de um consórcio hispano-brasileiro, que deverá estar concluído em 2018 e permitirá ligação direta entre a Europa e o Brasil (BIANCHI, 2017), servindo para reduzir a dependência das ligações feitas por meio dos EUA e para se defender das práticas de espionagem americanas, denunciadas em 2013 e que envolveram o Brasil (EICHENBERG, 2014).

Segundo a Doutora Melo e Castro, há ainda espaço para aprofundamento tanto nas relações bilaterais como na vertente multilateral, por meio de discussões internacionais e regionais e reforçando a conexão Portugal-Brasil e Europa-América Latina. Em uma lógica de *win-win*, sairiam ganhando os dois países com diversos benefícios ainda possíveis de serem explorados (CASTRO, 2014).

Dessa forma, mais uma vez, solidifica-se a ponte entre Brasil e Portugal, reforçando a importância dos dois países nos cenários regionais e no contexto internacional.

De acordo com a Doutora Melo e Castro, um dos mais importantes canais de diálogo na atualidade é a Cimeira anual Brasil-Portugal (presidida pelos chefes dos respectivos executivos), regulada pelo TACC, já citado anteriormente (CASTRO, 2014). A última Cimeira foi realizada no Brasil, em novembro de 2016 (BRASIL, 2017g). Com essas Cimeiras busca-se fomentar as relações de amizade e cooperação entre os dois países. A preparação para elas por si só constitui-se em um ganho para ambas as partes, uma vez que a existência de um comitê bilateral permanente para tratar de assuntos no âmbito econômico, social, cultural, etc., permite “manter acesa” a ligação Portugal-Brasil. Esse comitê trabalha no nível setorial, todavia em um nível mais elevado (nível geral) são tratados assuntos de cunho “mais político”. Além disso, ocorrem visitas regulares de ministros dos dois países e, eventualmente,

visitas dos presidentes ou vice-presidentes (CASTRO, 2014).

6. Parceria Estratégica entre Brasil e Portugal

6.1. Possíveis áreas de interesse para o Brasil

O Brasil ocupa lugar privilegiado não apenas no âmbito do subcontinente sul-americano, mas também em termos mundiais, apresentando com frequência fortes demandas para ocupar espaços cada vez mais importantes, tanto em termos geográficos, como em termos de projeção política, econômica e estratégico-militar (MIYAMOTO, 2009, p. 23). É nesse sentido que a PE com Portugal pode gerar frutos.

A Europa – e particularmente a UE – representa um grande atrativo para o Brasil. Ao falar-se de Europa é natural que Portugal seja um dos primeiros países a ser lembrado pela PEB.

As demonstrações de apoio e empenho por parte de Portugal para formação da PE entre o Brasil e a UE, em 2007, denota que a diplomacia portuguesa será mais uma vez importante, a fim de dar continuidade e consolidar às negociações do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE. Dentro das parcerias mercadológicas, a efetivação desse acordo permitiria maior abertura de mercados e interação entre os blocos econômicos, sendo vantajoso para ambos os lados.

A CPLP constitui-se em outra área de interesse que precisa ser fortalecida. Para o Embaixador José Pimentel (PIMENTEL, 2000, p. 19), a CPLP é um valioso instrumento político-diplomático com a função de promover a aproximação entre os seus Estados-Membros e construir parcerias. Ao contrário de substituir a ação bilateral ela a torna mais forte. Além disso, seus objetivos são de longo prazo, as regras são democráticas e está aberta à integração com outros parceiros, sejam eles públicos ou

privados, sejam dentro da sua zona de influência ou fora dela.

Apesar de a CPLP não ter surgido com a finalidade de se transformar em uma área de livre comércio, ela tem como opção a abertura de fronteiras e o favorecimento do seu espaço para incrementar as relações comerciais e econômicas entre os seus integrantes e, dessa forma, cumprir uma das metas estipuladas quando da sua criação, relacionada diretamente com a cooperação econômica. Nesse sentido, a diretora-geral da CPLP, Georgina Mello, afirma o seguinte:

A livre circulação de bens e pessoas pode acontecer mas só a médio ou longo prazo porque são alterações de fundo que implicam um debate complexo sobre a relação de cada país com o seu espaço regional, que tem regras que impedem esta livre circulação, e é complexo pôr os sistemas a falarem uns com os outros. O segredo para o sucesso é criar uma “comunidade paralela” àquela em que cada país está inserido regionalmente, seja Portugal com a União Europeia, seja o Brasil com o Mercosul, por exemplo. (CPLP..., 2014). 34

Diante da afirmação acima é possível pensar na edificação de uma grande comunidade econômica mundial por meio da CPLP. Todavia, tudo dependerá do empenho e articulação dos dois principais atores: Brasil e Portugal.

No campo do assunto defesa e primordialmente dentro das parcerias militares, emerge a busca de cooperação por parte do Brasil na segurança e defesa do Atlântico Sul. Nesse mister, surge a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)⁸; todavia esse foro de

⁸ Estabelecida em 1986, pela Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, com base em iniciativa brasileira, a ZOPACAS é integrada por 24 países: África do Sul, Angola, Argentina, Benim, Brasil, Cabo Verde, Camarões, República do Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé

cooperação Sul-Sul aparece mais como um promotor de acordos e difusor da ideia de cooperação do que um espaço para ação conjunta. Apresenta-se como uma instância de discussões acerca da cooperação no Atlântico Sul e como única estrutura que reúne todos os países dessa região, deixando de exercer o papel de organização de integração regional pela falta de estrutura para concretização desse intento (GUERRA, 2011, p. 75).

Dessa forma, a CPLP parece ser mais uma vez uma alternativa para esse desiderato. Em relação a esse assunto e a necessidade de envolvimento dos seus Estados-Membros, Bernardino (2011, p. 51) afirma o que segue:

A Estratégia da CPLP para os Oceanos baseia-se nas políticas nacionais dos Estados membros [sic] e assenta numa visão comum de união e de partilha, tendo em conta a diversidade de realidades existentes entre os diferentes Estados membros [sic], não só ao nível económico e social, mas também ao nível geográfico. Esta visão comum poderá constituir uma ampla oportunidade para uma cooperação internacional em domínios essenciais para o desenvolvimento sustentável das atividades ligadas ao mar, já que os países da Comunidade se distribuem por vários oceanos em diferentes quadrantes do globo. Na elaboração de uma estratégia dos oceanos é fundamental o tratamento transversal e integrado dos diversos assuntos e actividades [sic], e de acordo com o imperativo da interdependência entre sectores [sic]. A Estratégia da CPLP para os Oceanos baseia-se nos pilares do princípio do desenvolvimento sustentável: ambiental, social e económico e procura dar orientações para uma correcta [sic] gestão dos recursos marinhos.

Verifica-se, portanto, que para além da constituição da frota marítima única abordada

e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai (BRASIL, 2017f).

anteriormente, a ligação da CPLP com o mar pode funcionar para o Brasil como uma ferramenta capaz de abarcar diversas áreas de interesse, como a económica, a social e a ambiental. A presença de Portugal nesse processo seria importante para o Brasil e, sem dúvida, importante também para o futuro da própria Comunidade.

Segundo a Estratégia Nacional de Defesa (END) brasileira, diante do atual cenário internacional, o Brasil e suas Forças Armadas (FA) deverão estar em condições de preservar o território, as linhas de comércio marítimo, as plataformas de petróleo e o espaço aéreo nacionais. Sendo assim, há necessidade de ir ao encontro de parcerias com outros países, no sentido de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa nacionais, com o intuito de suprimir, gradativamente, a dependência da importação (BRASIL, 2012a, p. 8).

Brasil e Portugal incorporam-se a parcerias desse tipo por meio, por exemplo, da integração no Projeto da Aeronave KC-390, com participação da Empresa Brasileira de Aeronáutica, S.A. (EMBRAER) e das empresas portuguesas Indústria Aeronáutica de Portugal, S.A. (OGMA) e Empresa de Engenharia Aeronáutica, S.A. (EEA). Trata-se da construção e desenvolvimento do novo avião militar brasileiro para transporte tático/logístico e reabastecimento em voo. Sob a coordenação da EEA e por meio do Centro para a Excelência e Inovação na Indústria Automóvel (CEIIA), Portugal desenvolve o projeto de engenharia de três segmentos do avião de transporte militar. Os componentes são fabricados em Portugal pela OGMA, que também produz a fuselagem central da aeronave (BONALUME NETO, 2011). Esse é o segundo projeto da EMBRAER em Portugal, que já conta com um investimento de 148 milhões de euros em duas fábricas de componentes em Évora (SILVA, R., 2017).

A fórmula de PE acima parece ter obtido êxito e ser de grande importância para a indústria de defesa brasileira. Dessa forma, pode-se inferir que o desenvolvimento de

outros projetos bilaterais nas áreas científico-tecnológica e de defesa precisam ser estabelecidos com Portugal, não se restringindo apenas ao vetor aéreo, mas abrangendo também os vetores terrestre, naval e quiçá o aeroespacial.

Na recente visita do Chefe do Estado-Maior da Força Aérea Portuguesa, Tenente-General Manuel Teixeira Rolo, ao Brasil, em novembro de 2017, foi ressaltado pelo Comandante da Força Aérea Brasileira, Tenente-Brigadeiro do Ar Nivaldo Luiz Rossato, que Brasil e Portugal já possuem algumas parcerias, como a realização de cursos de pós-graduação de militares da FAB em universidades do país e, também, as operações conjuntas. Declarou, ainda, que existe a possibilidade de mudar a sede da Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa da Inglaterra para Portugal (BRASIL, 2017d), demonstrando franco interesse em fomentar essa parceria.

Na visão do Embaixador do Brasil em Portugal entre 2010 e 2016, Mário Vilalva, verifica-se atualmente uma significativa interação nas áreas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) entre os dois países. Segundo ele, entre os anos de 2013 e 2014, cerca de 6 mil estudantes universitários brasileiros matricularam-se em Portugal, principalmente em Engenharia e Biomedicina, vindo a alterar a tendência anterior, em que os cursos de Letras, Filosofia e Direito eram os mais escolhidos (VILALVA, 2014, p. 28).

No âmbito político-diplomático, o Brasil tem demonstrado ao mundo o seu intento de obter um assento permanente no CSNU e Portugal tem surgido como um grande aliado para esta conquista, que se alcançada poderá robustecer ainda mais a presença brasileira no CI. De acordo com a Doutora Melo e Castro, Portugal considera que o atual peso regional e econômico do Brasil deve ter reflexos no cenário mundial e, além disso, possuir um membro de língua portuguesa no CSNU favoreceria não só o Brasil, mas todos os países lusófonos (CASTRO, 2014). Vale lembrar que o atual Secretário-Geral da ONU, António Guterres,

é português, o que poderia facilitar as negociações.

6.2. Possíveis áreas de interesse para Portugal

Torna-se redundante repetir algumas áreas já elencadas como de interesse para o Brasil, pois, de forma análoga, são também do interesse português. Sendo assim, passa-se a apresentar outros domínios menos explorados.

Nos campos científico-tecnológico e econômico, pode-se citar como primeiro grande exemplo de parceria os acordos firmados entre a empresa Petróleo Brasileiro, S.A. (PETROBRAS) e a empresa portuguesa Galp Energia, nomeadamente para produção de biodiesel. A estratégia de suprimento conta com um polo agroindustrial no Brasil para cultivo da palma (dendê). Em Portugal, a unidade de produção localiza-se na refinaria de Sines, sendo que o investimento atende aos critérios de rentabilidade das companhias para além de fortalecer a posição da PETROBRAS como produtora de *green diesel*, permitindo sua presença estratégica no mercado de combustível europeu. Pode-se destacar ainda, que o projeto redundará em ganhos ambientais e contribuirá para a diminuição dos efeitos da mudança climática, estando alinhado ao objetivo de concretização da política energética portuguesa e da EU (PETROBRAS, 2010).

Nesse mesmo âmbito, só que agora em relação à exploração de petróleo, destaca-se que a PETROBRAS é hoje parceira da Galp Energia em mais de 24 blocos de petróleo no Brasil. No leilão realizado em 2013, a Galp ganhou a concessão de mais nove blocos de petróleo. A relação PETROBRAS-Galp é extremamente longínqua e profícua e tem trazido vantagens para ambos os lados. A Galp tem sido parceira nomeadamente no caso da exploração da camada do pré-sal brasileiro, tendo contribuído tecnicamente e por meio de análises econômicas (BAPTISTA, 2013). No leilão de 2017, a Petrogal, cuja Galp detém 70% da empresa, arrematou 20% do direito para exploração e

produção de petróleo e gás natural na cobijada região Norte de Carcará (GOVERNO..., 2017). Nesse sentido, há espaço para Portugal aproveitar o *know-how* adquirido na camada do pré-sal e expandir para outros domínios de prospecção de hidrocarbonetos em parceria com o Brasil.

Importa referir que em outubro de 2016 a PETROBRAS assinou um memorando de entendimento com a Galp Energia com o objetivo de expandir a cooperação entre as duas companhias. Com esse memorando, PETROBRAS e Galp fortaleceram a parceria, “considerando potenciais sociedades na exploração, desenvolvimento da produção e infraestrutura de óleo e gás, em regiões de interesse comum em todo o mundo”. Um programa conjunto de treinamento e pesquisa com foco em reservatórios carbonáticos em águas profundas foi incluído pelo acordo (CARRANÇA, 2016).

De modo a corroborar a importância do aspecto científico-tecnológico, a Doutora Melo e Castro afirma que uma das áreas de maior interesse para Portugal incluir no âmbito de um plano de PE com o Brasil é a da CT&I, apresentando grande margem para cooperação mútua. Segundo ela, trata-se de *expertises* que podem ser aproveitadas por ambos os países (CASTRO, 2014).

Além disso, no âmbito cultural e da inserção internacional, Portugal aposta na CPLP como mecanismo para afirmação da língua portuguesa no mundo, sendo que a colaboração no campo do desenvolvimento tecnológico, por exemplo, poderia dar massa crítica e visibilidade do que “se faz em língua portuguesa” (CASTRO, 2014).

A Doutora Melo e Castro acrescenta que Portugal tem promovido as suas relações com os países da América Latina e pensa que o Brasil poderia contribuir para uma maior aproximação entre a região e a UE, nomeadamente por meio da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), por exemplo (CASTRO, 2014).

No que concerne ao domínio da Defesa, segundo a Doutora Cláudia Bicho e atendendo ao histórico de cooperação entre indústrias portuguesas e brasileiras, Portugal tem encorajado a consolidação e identificação de novas oportunidades de aprofundamento do seu relacionamento na área dos produtos da indústria de defesa, destacando-se os setores da construção naval (pelas vocações marítimas, necessidades específicas do Brasil, facilidade do idioma, entre outros), em particular o projeto português de Navio-Patrolha Oceânico; da indústria aeronáutica, além da já citada parceria OGMA-EMBRAER; e dos sistemas de comunicações e de tecnologias de materiais (BICHO, 2014). Como é possível constatar, as possibilidades de parceria militar-tecnológica são inúmeras e merecem ser aprofundadas.

Segundo a Doutora Cláudia Bicho, no campo militar, nomeadamente em relação às Missões de Paz, importa registar a recente contribuição brasileira em três missões de cooperação internacional de paz, sob mandato da ONU, o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO), da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Em colaboração destaca-se, ainda, a presença, em 2013, de Oficial brasileiro a bordo do navio-almirante português da Força Naval da UE durante a Operação “Atalanta” nos esforços internacionais de combate a atos de pirataria no mar. Segundo a representante do MDN, a continuação de intercâmbio de oficiais nas Operações de Paz de OI em que atuam as FA dos dois países deverá ser encarada com agrado (BICHO, 2014).

Cabe salientar ainda o provável desdobramento de tropas brasileiras na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), a partir de 2018 (DE ORTE, 2017), missão essa que já possui aproximadamente 160 militares portugueses, a maioria dos quais Comandos.

Ademais, o Brigadeiro General do Exército Português, Hermínio Teodoro Maio, irá comandar, a partir de janeiro de 2018, a Missão de Treinamento Militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUTM RCA) (COTRIM, 2017).

Acrescenta-se o estudo da possibilidade de intercâmbios também com tropas constituídas, que viriam a se constituir em troca de experiências muito interessantes para ambas as partes, a exemplo do que já ocorreu com o pelotão canadense e com o pelotão paraguaio incorporados às tropas brasileiras no Haiti.

No campo da defesa, o Atlântico Sul está presente na agenda das RI portuguesa. Segundo Rodrigues e Xavier (2013, p. 64), as relações de Portugal com a África e com o Atlântico Sul nos âmbitos econômico e militar compõem um domínio chave da estratégia de projeção internacional de Portugal para o século XXI.

7. Análise de resultados

Como forma de melhor compreender as questões que serão apresentadas, o Quadro 3 apresenta de maneira sintética os principais aspectos que serão detalhados a partir de agora e condensa os resultados mais relevantes da pesquisa. Para tanto, foi utilizado como ponto de partida da análise os ambientes, em nível macro, propícios para a adoção das PEF, de Matias-Pereira (2010), apresentado anteriormente.

Antes de proceder à análise propriamente dita, cabe apresentar algumas considerações adicionais sobre os dois países em pauta, a fim de elucidar as questões que tenham sido menos trabalhadas ao longo do trabalho.

A primeira grande questão, já colocada em alguns pontos do presente estudo, é a considerável assimetria existente entre os dois países, em termos de Produto Interno Bruto (PIB), peso geopolítico e inserção internacional, por exemplo, em que os índices brasileiros superam os portugueses neste momento. Pode-se considerar o Brasil

uma potência média em busca de ascensão e Portugal um pequeno Estado que se recupera de uma grave crise financeira.




Cabe salientar que em relação aos aspectos econômicos as assimetrias são de maior envergadura, com agendas e dinâmicas comerciais menos complementares. Investir nos vetores da CT&I e do desenvolvimento da Indústria de Defesa talvez seja um bom caminho.

Para tentar minimizar a questão da assimetria, recorre-se mais uma vez a Matias-Pereira (2010), segundo o qual, em um caso de PEF, mesmo diante das diferenças e diversidades entre os aliados, eles buscam a cooperação para modificar esta realidade, pois possuem uma convergência de crenças, valores, pontos de vista e interesses. Acredita-se ser esse o caso de Brasil e Portugal.

Para Sousa (2002, p. 67), somente com um quadro de cooperação, de respeito e de complementaridade é que Brasil e Portugal, tendo como pano de fundo o Atlântico, onde ambos os países se encontraram e nele continuam, física e simbolicamente, pelo espaço e pela língua, e os diversificados espaços regionais em que estão inseridos, poderão reencontrar-se, e hoje como em outros tempos, marcarem de forma decisiva o SI.

O verdadeiro sentimento em relação às alternativas para projeção de Portugal no CI, contando com a cooperação brasileira, pode ser expressa pela afirmação abaixo:

Se os portugueses quiserem, com vontade política e trabalho econômico, conseguirão elevar de novo Portugal acima das suas fronteiras ao centro de toda Ibéria Ocidental, assim se fortalecendo europeamente para de novo melhor se projectar [sic] pelos oceanos, onde contará com o Brasil, entre outras fundamentais colaborações escolhidas pelos brasileiros e portugueses. Capitais e tecnologia vêm, quando atraídos pela vontade e o trabalho. Muito mais se pode fazer, além dos tratados e acordos convencionais. (CHACON, 2010, p. 58).

País Tipo de Parceria	Para o Brasil 	Para Portugal 	Para ambos 
Geopolítica e Militar	- Não foram encontrados fatores de relevância para este vetor, durante a pesquisa.	- Não foram encontrados fatores de relevância para este vetor, durante a pesquisa.	<ul style="list-style-type: none"> - Análise mais integradora dos objetivos e dos resultados das reuniões no âmbito da Defesa, além de priorização do conhecimento e da organização do que se deseja fazer, vindo a potencializar a complementaridade já existente. - Continuação e incremento de intercâmbio de oficiais nas Operações de Paz de OI em que atuam as FA dos dois países, alargando para tropas constituídas. - Constituição de uma frota marítima única, por meio da CPLP, para a S&D do Atlântico Sul. - Desenvolvimento de uma estratégia geopolítica conjunta.
Tecnológica (inclui também a Indústria de Defesa)	- Não foram encontrados fatores de relevância para este vetor, durante a pesquisa.	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar a parceria na produção e desenvolvimento de “energia limpa”, nomeadamente biocombustíveis. - Aproveitar o <i>know-how</i> adquirido na exploração da camada do pré-sal brasileiro pela Galp Energia, a fim de expandir para outras áreas de prospecção de hidrocarbonetos. - Incrementar a troca de experiências e <i>expertises</i> na área de CT&I. - Colaboração no âmbito do desenvolvimento tecnológico, por meio da CPLP e tendo Portugal e Brasil como centro do processo, a fim de propiciar massa crítica e visibilidade do que “se faz em língua portuguesa”. - Aprofundamento do relacionamento na área dos produtos da indústria de defesa, destacando-se os setores da construção naval; da indústria aeronáutica; e dos sistemas de comunicações e de tecnologias de materiais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento de projetos bilaterais nas áreas científico-tecnológica e de defesa, a exemplo da produção do KC-390 entre a EMBRAER e a OGMA, não se restringindo apenas aos meios aéreos, mas também navais, terrestres e espaciais. - Incrementar o intercâmbio de estudantes nas áreas de CT&I, como engenharia e biomedicina, por exemplo. - Constituição de massa crítica de conhecimento e em língua portuguesa com competências científicas e tecnológicas.
Econômica	- Enxergar em Portugal uma possível porta de entrada comercial e de investimentos do Brasil	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer a evolução da economia brasileira e as suas transformações. - Portugal pode servir 	<ul style="list-style-type: none"> - Edificação de uma grande comunidade econômica mundial por meio da CPLP. - “Resgatar” o Atlântico como

	na Europa. - Brasil pode servir de plataforma para a promoção de interesses de Portugal em organizações regionais como o MERCOSUL.	como plataforma para a promoção dos interesses de países da América Latina na UE.	grande via de comércio, nomeadamente por meio do Acordo UE-MERCOSUL.
Mercadológica	- Fomentar a diplomacia portuguesa para dar continuidade às negociações e consolidar o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE.	- Não foram encontrados fatores de relevância para este vetor, durante a pesquisa.	- Aprofundamento das negociações do acordo de comércio entre o MERCOSUL e a UE.
Político-Diplomático	- Não foram encontrados fatores de relevância para este vetor, durante a pesquisa.	- Contribuição do Brasil para maior aproximação entre a América Latina e a UE, nomeadamente por meio da CELAC. - Permanecer apoiando a obtenção de um assento permanente no CSNU por parte do Brasil.	- Valorizar, trabalhar e direcionar a Conferência Ibero-Americana para beneficiar o canal bilateral.
Sociocultural	- Não foram encontrados fatores de relevância para este vetor, durante a pesquisa.	- Mudança de postura (cultura estratégica) por parte de Portugal – com o apoio brasileiro – para obter maior presença na África e no Atlântico Sul.	- Manutenção e projeção da lusofonia no cenário internacional. - Difusão conjunta do idioma português e a tentativa de torná-lo uma das línguas oficiais da ONU e de outros Organismos Internacionais.
Educacional	- Esforço para retomar e aprofundar a participação de Portugal no Programa Ciências Sem Fronteiras do Governo Brasileiro.	- Não foram encontrados fatores de relevância para este vetor, durante a pesquisa.	- Facilitação para o reconhecimento de graus e títulos acadêmicos de ambas as partes.

Quadro 3 – Relevância da parceria estratégica entre Brasil e Portugal por vetores

Fonte: (Corbari, 2017).

Dentre os possíveis canais de aproximação verificados anteriormente, chama-se a atenção para a CPLP, que pode ser enquadrada em praticamente todos os vetores de PEF. De acordo com Migon e Santos (2013, p. 44), pode-se visualizar um triângulo nessa Comunidade, com Brasil e Portugal ocupando vértices próprios, e os demais países da CPLP, nomeadamente os africanos, posicionados no terceiro vértice. Tal desenho da Organização demonstra que o futuro dela depende em grande escala do grau de harmonia que resultará das relações entre Brasil e Portugal no âmbito da Comunidade, permitindo complementaridade e sinergias em vez de polarizações entre os parceiros comunitários.

É da resolução da “equação estratégica” que deriva das perspectivas e interesses portugueses e brasileiros que será possível construir uma efetiva agenda política e econômica, que é a efetiva demanda e interesse

dos parceiros africanos. (MIGON; SANTOS, 2013, p. 44).

Em relação à questão acima, cabe destacar que no âmbito da CPLP – podendo também ser incluído o Atlântico Sul – a assimetria entre o Brasil e Portugal é ainda maior, pois não se limita apenas a questões econômicas, mas também à questão da cultura estratégica, que acaba por envolver a herança colonial. Seria interessante Portugal entender que a cooperação Sul-Sul – *modus operandi* brasileiro de inserção na África e que impulsiona economias em desenvolvimento – não é o mesmo que cooperação Norte-Sul, sendo esta muito mais “agressiva” e muitas vezes com pouco retorno para o ator “favorecido”.

Uma questão importante de aproximação e que não consta do conceito de PEF de Matias-Pereira (2010) é a que diz respeito aos aspectos socioculturais. Segundo o Embaixador Mário Vilalva, apesar da

variedade multirracial na formação da nacionalidade brasileira, a lusofonia é muito forte. Para ele, o brasileiro é o português projetado no tempo e no espaço, razão pela qual o povo português é o maior apreciador do produto cultural brasileiro (VILALVA, 2014, p. 29).

Outra pauta bilateral importante se refere ao esforço desenvolvido na difusão conjunta do idioma português e a tentativa de torná-lo uma das línguas oficiais da ONU (GRAYLEY, 2008), questão já exaustivamente trabalhada anteriormente e de fundamental importância para projeção dos dois países no CI. De forma curiosa, o aspecto cultural, que inclui o idioma, pode ser considerado uma das poucas sinergias significantes na relação Brasil-Portugal no atual momento.

No âmbito da parceria mercadológica, o Embaixador Mário Vilalva visualiza, no curto prazo, a possibilidade de negociação do acordo de comércio entre o MERCOSUL e a UE, devendo ser concretizado em dezembro de 2017 e se caracterizando em um tema importante em função do efeito direto na relação bilateral, significando dizer que se for conseguido o entendimento entre esses dois blocos econômicos, os produtos portugueses passarão a chegar ao Brasil com tarifas alfandegárias mais baixas. Essa relação bilateral econômica propiciará novas exportações e importações, novos investimentos serão estimulados e poderá ser verificada a criação de emprego e riqueza para ambos os países (VILALVA, 2014, p. 29).

Nos domínios da economia, o Embaixador Mário Vilalva destaca que ao ser firmado o acordo entre o UE-MERCOSUL será possível “resgatar” o Atlântico como grande via de comércio, já que ela havia sido perdida para o Pacífico nos anos 80, representando um salto qualitativo nas relações Brasil-Portugal (VILALVA, 2014, p. 29), podendo ser enquadrado como uma parceria econômica de sucesso.

Nessa mesma área, Silva, J. R. (2012, p. 3) afirma que a resistência seguidamente encontrada em Portugal com o intuito de “abraçar decididamente” o Brasil no âmbito de uma estratégia internacional bem apoiada significa uma recusa em aceitar horizontes mais amplos e preparar-se para os complexos desafios da globalização e da crise internacional determinados pela competitividade que impera no mundo de hoje. Sendo assim, parece estar no momento de Portugal acompanhar os rumos do Brasil. Silva, J. R. (2012, p. 7) acrescenta que:

Se a pequena economia se souber adaptar às circunstâncias determinadas pela grande, pode sair até (mais) beneficiada, pela extensão do mercado que assim terá acesso e pela dinâmica que se gera em consequência. Nesse sentido, uma das suas principais obrigações é conhecer a evolução da grande economia e as suas transformações (...).

Segundo a Doutora Melo e Castro, a parceria econômica constitui-se em um setor com grande potencial de desenvolvimento. O crescimento econômico do Brasil oferece oportunidades às empresas portuguesas, mas é importante destacar que Portugal também pode servir de porta de entrada comercial e de investimentos do Brasil na Europa (CASTRO, 2014).

No âmbito da CT&I, que faz parte do vetor tecnológico, o incremento da parceria é de interesse de ambas as partes e não deve abranger uma ou duas áreas específicas, mas sim atuar em um campo mais alargado de cooperação efetiva. Todavia, segundo Saraiva, J. F. S. (2000, p. 189), a autossuficiência acadêmica de ambos os lados concorre, em larga escala, para o afastamento da convivência intelectual entre os dois países.

Ainda em relação à CT&I, importa referir que os investimentos em energias renováveis são de fundamental importância para Portugal. Se comparado com outros países, o Brasil é detentor de uma matriz

energética muito favorável nesse setor e pode ser o parceiro ideal em uma área onde a posição portuguesa não é tão proeminente, muito embora os esforços que têm sido desenvolvidos no domínio das energias renováveis (SILVA, J. R., 2012, p. 18).

Torna-se importante relembrar alguns vetores que foram mais desenvolvidos anteriormente e que podem se constituir em relevantes canais de aproximação estratégica, que são o geopolítico e militar, o educacional e o político-diplomático.

Nos domínios do vetor geopolítico e militar, destaca-se a constituição da frota marítima única ao abrigo da CPLP e o intercâmbio de militares, particularmente em operações de paz.

No vetor educacional, ressalta-se a busca de sinergia e entendimentos entre as instituições de ensino dos dois países, bem como consenso entre os dois governos, no sentido de facilitar o acesso de ambas as partes ao ensino superior e o reconhecimento de graus e títulos acadêmicos.

Quanto ao vetor político-diplomático, merece destaque a concertação entre os dois países para a aproximação de ambos em Conferências e outros foros multilaterais, como por exemplo a Conferência Ibero-Americana. Além disso, destaca-se o *lobby* que tem sido feito por Portugal na defesa do assento permanente no CSNU por parte do Brasil.

Como síntese desta seção, apresenta-se as palavras de Barbosa (2008, p. 15), que em muito traduzem as relações Brasil-Portugal dos dias atuais:

(...) pela história, língua e cultura que têm em comum, Brasil e Portugal possuem um relacionamento recheado de potencialidades e especificidades a serem aproveitadas. Tal aproveitamento consiste sobretudo em aproveitar a boa estrutura jurídica e institucional deste relacionamento e em transcender seus aspectos meramente afectivos [sic],

operacionalizando esta sintonia histórica, linguística e cultural em uma estratégia geopolítica conjunta. Assim, despidos de perspectivas saudosistas, extremistas e estereotipadas, Portugal e Brasil melhor conseguirão reconhecer-se mutuamente e, conseqüentemente, estarão mais aptos a explorar, conjuntamente, as vantagens comparativas do relacionamento bilateral face ao actual [sic] contexto do sistema internacional.

8. Conclusões

No mundo altamente competitivo e voraz em tempos de globalização, com conseqüências que muitas vezes extrapolam as fronteiras da economia e atingem a população, faz-se necessário olhar para o lado e buscar ferramentas como o diálogo, a cooperação e a complementaridade. Nesse âmbito, Brasil e Portugal despontam, após séculos de história comum, como possíveis parceiros estratégicos para somarem forças no intuito de vencer esses óbices e se projetarem cada vez mais de forma ativa no CI.

Nesse contexto, termina-se o presente estudo com a síntese dos principais resultados da investigação, que foram organizados nas sete seções anteriores deste trabalho, com vistas a validar as hipóteses formuladas e, assim, dar resposta à PP. No final, apresentam-se algumas recomendações para o futuro.

Por intermédio da segunda seção, verificou-se que a política externa está conectada à conjugação de interesses e ideais ligados ao papel do Estado não apenas no âmbito externo, mas também no âmbito interno. A inserção de um país no mundo passa, fundamentalmente, pelos campos de atuação estratégico-militar, das reservas econômicas e dos valores. Quanto à PE, verificou-se que, em linhas gerais, ela é uma priorização das relações bilaterais, envolvendo interesses comuns e abrangendo diferentes setores, como o econômico, o político, o cultural e o social. Nesse contexto,

ocorre uma dinamização do conceito por meio da PEF, em que se assume a existência de diferenças, porém se procura a convergência de interesses e valores. Dentre os diversos ambientes, em nível macro, propícios para a adoção de uma PEF, encontram-se o geopolítico e militar, o tecnológico, o econômico e o mercadológico.

Na terceira seção pretendeu-se responder à PD1 (Quais os principais aspectos característicos da PEB?). Verificou-se que a PEB está assentada nos elementos de identidade nacional, dentre os quais se destacam as PE. Além disso, o Brasil tem optado nos últimos anos por uma ação de alto perfil em um sistema que transita do uni ao multipolarismo, constituindo-se em um Estado logístico, caracterizado por princípios de reciprocidade de benefícios entre as nações no campo da negociação multilateral e pela consolidação de parcerias bilaterais.

Constatou-se ainda que o país já alcançou o *status* de potência regional, alicerçado por meio das relações bilaterais com os vizinhos, pela liderança do processo de integração regional do MERCOSUL, pelos esforços na criação do CDS e pela oposição à ALCA, afastando a influência norte-americana na região. Ademais, a aproximação com a UE, a política de cooperação Sul-Sul – nomeadamente por meio da CPLP –, a intervenção na OMC, nas reuniões do G20 e a busca de um assento permanente no CSNU, evidenciam o interesse do país em se afirmar como potência.

Nesse sentido, demonstra possuir uma eficaz política externa e é por meio dela e do seu multilateralismo que procura legitimar o seu papel nas esferas políticas e de segurança regionais e mundiais, podendo ser considerado um *global player* na busca da posição de *global actor* no tabuleiro das principais decisões mundiais.

Desse modo, pode-se afirmar que a primeira hipótese foi validada, na medida em que a PEB é calcada no princípio do multilateralismo, na busca de parcerias estratégicas e no fortalecimento da

cooperação Sul-Sul, nomeadamente com outras nações integrantes da CPLP.

Na quarta seção pretendeu-se responder à PD2 (Quais os principais aspectos característicos da PEP?). Verificou-se que Portugal apresenta presença e imagem internacionais amplamente reconhecidas e tem suas bases inseridas em importantes instituições internacionais, tais como a UE, a OTAN, a CPLP e a Comunidade Ibero-Americana. Além disso, a PEP apresenta vocação natural para a construção de pontes com outros países, encorajando a participação, procurando o diálogo e a promoção de consenso nas questões internacionais.

A PEP está alicerçada em relações multilaterais, mas sem deixar de lado o incremento das relações bilaterais. Ademais, as relações transatlânticas, o processo de integração europeia e o relacionamento com os países lusófonos – e de maneira especial com o Brasil – permanecem como alicerces da PEP para o início do século XXI. Caracteriza-se ainda como uma política externa de valores, buscando a promoção da paz e dos direitos humanos.

O atual modelo de inserção internacional português mantém as áreas de interesse estratégico do país, ou seja, a Europa, o Atlântico e as relações pós-coloniais. Será por meio de um novo quadro de modelo democrático que Portugal deverá enfrentar os desafios do novo século e da globalização.

Essa análise permitiu validar a segunda hipótese, concluindo-se que a PEP privilegia, dentre outros aspectos, a participação ativa do País no sistema multilateral e a crescente relevância do Atlântico e das relações transatlânticas, particularmente com os países lusófonos.

Na quinta seção pretendeu-se dar resposta à PD3 (Quais os principais canais de diálogo entre Brasil e Portugal?). Constatou-se, inicialmente, que as relações luso-brasileiras estão inseridas em um contexto de

complementaridade entre o vetor atlantista e o vetor europeísta. No momento de crise das ligações multilaterais, o canal que tem sido privilegiado é o bilateral.

Um importante canal de diálogo se estabelece por meio da CPLP, contudo ela não pode ser entendida como a solução para todos os entraves da política externa de Brasil e Portugal, mas, antes de tudo, deve se apresentar como um instrumento político-diplomático destinado a aproximar os seus Estados-Membros e construir parcerias, complementando e fortalecendo a ação bilateral.

Outro importante caminho para direcionar o diálogo entre Brasil e Portugal é aquele balizado pelas Conferências Ibero-Americanas. Por meio delas pode ser possível atrair o interesse de Brasil e Portugal para participarem, de forma bilateral, vindo a fortalecer os projetos já existentes e outros que poderiam ser concebidos.

Ademais, a Conferência anual ALC-UE pode ser outra alternativa de aproximação dos dois países. Todavia, a UE decidiu em 2005 passar a privilegiar o Brasil como país-chave da região, elevando-o ao nível de *strategic partner*, acarretando a redução do interesse pela Conferência.

Outro canal de diálogo possível é o Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação UE-MERCOSUL, que apresenta como um dos grandes impasses a implementação do acordo de livre comércio entre a UE e o MERCOSUL, que, após aprovado, poderá vir a beneficiar Brasil e Portugal, por isso a necessidade de sinergia entre os dois países para incentivar essa parceria entre os dois blocos.

Um dos mais importantes canais de diálogo na atualidade é a Conferência anual Portugal-Brasil, que tem permitido o incremento dos laços de cooperação e amizade entre as duas partes.

Essa análise permitiu validar a terceira hipótese, concluindo-se que para além do canal bilateral, os outros canais de diálogo

possíveis entre Brasil e Portugal são a CPLP, as Conferências Ibero-Americanas, as Conferências ALC-UE, a Conferência anual Portugal-Brasil e o quadro inter-regional UE-MERCOSUL.

Na sexta seção pretendeu-se dar resposta às PD4 e PD5. Para responder à PD4 (Quais as possíveis áreas que poderiam interessar ao Brasil incluir no âmbito de um plano de PE com Portugal?), verificou-se que a inserção mais efetiva do Brasil na UE é uma das possíveis áreas que poderiam interessar ao Brasil incluir no âmbito de um plano de PE com Portugal. Nesse caso, a continuidade das negociações do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE deve ser enfatizada.

O apoio para o necessário fortalecimento da CPLP é outra área possível, já que a Comunidade pode potencializar a ação bilateral. Nesse mister, há alguns casos específicos que podem ser trabalhados, como a opção à abertura de fronteiras e ao favorecimento do seu espaço para incrementar as relações comerciais e econômicas entre os seus integrantes, construindo uma grande comunidade econômica mundial; e a constituição da frota marítima única para cooperação na S&D do Atlântico Sul.

Constatou-se ainda o desenvolvimento de outros projetos bilaterais nas áreas da CT&I e da Defesa, que podem ser alargados para outros vetores que não só o aeronáutico, cujo exemplo mais evidente é o projeto de desenvolvimento da aeronave KC-390.

Além disso, na medida em que o Brasil tem demonstrado ao mundo o seu intento de obter um assento permanente no CSNU, Portugal surge como um grande aliado para essa conquista, que, se alcançada, poderá favorecer a ambos.

Assim, valida-se a quarta hipótese, confirmando-se que a inserção mais efetiva do Brasil na EU e na Europa de maneira geral, o apoio para o fortalecimento da CPLP, a cooperação na defesa do Atlântico Sul, o desenvolvimento de projetos no âmbito da CT&I e da Defesa e o apoio para conquista de um assento permanente no CSNU são

possíveis áreas que poderiam interessar ao Brasil incluir no âmbito de um plano de PE com Portugal.

Em resposta à PD5 (Quais as possíveis áreas que poderiam interessar a Portugal incluir no âmbito de um plano de PE com o Brasil?), verificou-se que uma das áreas de maior interesse para Portugal incluir no âmbito de um plano de PE com o Brasil é a da CT&I, apresentando grande margem para cooperação mútua além das já existentes, como é o caso das parcerias PETROBRAS-Galp Energia e EMBRAER-OGMA.

Além disso, Portugal também aposta no fortalecimento da CPLP, particularmente como mecanismo para afirmação da língua portuguesa no mundo, sendo que a colaboração no âmbito do desenvolvimento tecnológico, por exemplo, poderá fornecer mais visibilidade mundial do que se faz e se produz em língua portuguesa.

Constatou-se ainda a possibilidade de consolidação e identificação de novas oportunidades de aprofundamento do relacionamento na área dos produtos da indústria de defesa, aproveitando as experiências e potencialidades brasileiras nesse setor.

Verificou-se que a continuação e o incremento de intercâmbio de oficiais nas Operações de Paz de OI em que atuam as FA dos dois países é uma vantagem e, se possível, deve-se buscar a participação de tropas constituídas.

Além disso, a busca do estreitamento das relações de Portugal com a África e a maior presença no Atlântico Sul, fazem parte de uma questão chave da estratégia de projeção internacional de Portugal para o século XXI, podendo contar com o apoio brasileiro para atingir esses intentos.

Desse modo, podemos afirmar que a quinta hipótese foi validada, na medida em que o apoio para o fortalecimento da CPLP, a maior presença no Atlântico Sul, o desenvolvimento da parceria no âmbito da

CT&I e da Defesa e o intercâmbio de oficiais nas operações de paz e outras atividades militares são possíveis áreas que poderiam interessar a Portugal incluir no âmbito de um plano de PE com o Brasil.

Na sétima seção, em que foi realizada a análise de resultados obtidos nas seções anteriores, pretendeu-se validar a sexta hipótese (Quadro 3), indicando que os possíveis vetores de parceria para maior inserção internacional dos dois países são o geopolítico e militar, o tecnológico, o econômico, o mercadológico, o político-diplomático, o sociocultural e o educacional. Sendo que essa hipótese passa a responder também a PP.

Respondidas as perguntas derivadas, é possível então dar resposta à PP: quais os principais vetores a considerar numa PE entre Brasil e Portugal, no sentido de inserir os dois países de maneira mais ativa no CI? Fruto desta investigação, concluiu-se que dentro dos vetores apresentados no parágrafo anterior pode-se considerar as seguintes propostas de aproximação entre os dois países:

- no vetor geopolítico e militar, as duas partes devem ser mais objetivas e pragmáticas nos assuntos de defesa, mantendo e otimizando o intercâmbio de militares em missões que atuam as FA dos dois países no exterior, estudando a possibilidade de constituição de uma frota marítima única, no âmbito da CPLP, para a S&D do Atlântico Sul, que resultará no desenvolvimento de uma estratégia geopolítica conjunta para essa região;
- no vetor tecnológico, deve-se potencializar as parcerias em CT&I já existentes e buscar o desenvolvimento de outras, nomeadamente aquelas ligadas à produção de energia limpa, à prospecção de hidrocarbonetos e à indústria de defesa, vindo a ampliar os horizontes do que se faz ou do que se pode vir a fazer em língua portuguesa;

- no vetor econômico é onde se encontram as maiores assimetrias, mas também pode vir a ser a área com maiores possibilidades de expansão. Tudo isso por meio do interesse mútuo e do apoio recíproco em se fazer presente em organizações econômicas, como é o caso do Brasil em relação à UE e o caso de Portugal em relação ao MERCOSUL. Além disso, surge a possibilidade de construção de uma comunidade econômica por meio da CPLP, refletindo na retomada do Atlântico como grande rota de comércio;

- no vetor mercadológico, deve-se procurar aprofundar as negociações em acordos comerciais diversos, bem como fomentar o importante apoio português para a continuidade das conversações acerca do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a UE;

- no vetor político-diplomático, emerge a valorização da Conferência Ibero-Americana, visando a beneficiar o canal bilateral e à busca do assento permanente no CSNU por parte do Brasil, que contaria com o apoio incondicional português;

- no vetor sociocultural, levanta-se a questão da manutenção e projeção ainda maior da lusofonia no CI, além da tentativa de tornar o português uma das línguas oficiais da ONU e de outras OI; e

- no vetor educacional, deve-se intensificar o esforço de ambas as partes – particularmente dos seus governos – para o reconhecimento de graus e títulos acadêmicos, bem como a participação recíproca em programas de ensino de nível superior.

Decorrente da presente investigação e no âmbito da liberdade acadêmica de um trabalho dessa natureza, entende-se pertinente apontar algumas recomendações para investigações futuras relacionadas com a

busca de uma PE cada vez mais profícua entre Brasil e Portugal.

Muito se foi descrito ao longo do texto sobre a assimetria existente entre os dois países em pauta. Portanto, seria importante um estudo mais aprofundado de um país sobre o outro para permitir uma melhor compreensão da cultura estratégica de cada um, bem como aproveitar de forma mais inteligente e vantajosa as potencialidades que cada um tem para oferecer ao outro e as deficiências que precisam ser minimizadas ou contornadas no intuito de ambos serem projetados internacionalmente.

A formação de massa crítica é muito importante para a lusofonia e, conseqüentemente, relevante também para a inserção mundial. Dessa forma, estudos específicos sobre a possibilidade de maior integração e definição de propósitos entre as Instituições de Ensino Superior dos dois países poderia se constituir em algo vantajoso.

Ainda há muito espaço para as pesquisas na área da CT&I. A extensa plataforma continental brasileira e a possibilidade de extensão da plataforma portuguesa sinalizam que pode haver um trabalho conjunto proveitoso, não só em termos de exploração, de troca de *know-how* e de *expertises*, como também no âmbito da S&D.

Ademais, após levantados os diferentes vetores de parceria estratégica possíveis entre Brasil e Portugal, um estudo mais aprofundado de cada um desses vetores, separadamente, seria de suma importância para afiançar as contribuições mais evidentes e exequíveis de cada dimensão para a projeção internacional dos dois países, caracterizando-se em verdadeiras janelas de oportunidade a serem exploradas.

Como se pode constatar nesta investigação, Brasil e Portugal possuem diversas possibilidades para desenvolverem uma PE verdadeiramente vantajosa e propensa a uma presença mais ativa de ambos no CI, apesar de apresentarem algumas disparidades e agendas não complementares

em alguns pontos. Para que a voz dos dois países se torne “mais audível” mundo afora é preciso que a relação se constitua em uma simbiose caracterizada pela complementaridade e pela valorização das raízes históricas, (re)construindo uma verdadeira ponte sobre o Atlântico, que, além de unir, permitirá o enfrentamento dos desafios do século XXI de forma mais madura e sinérgica.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil no contexto da governança global. In: Cadernos Adenauer IX (2008). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 199-219.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009b. 160 p. Resenha de: TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.; NOBRE, Fábio R. F. **Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 1, p. 241-250, 2010.

BAPTISTA, Ana. Petrobras disponível para reforçar parceria com Galp no petróleo brasileiro. **Dinheiro Vivo**. Lisboa, 6 ago. 2013. Seção Empresas. Disponível em: <<https://www.dinheirovivo.pt/empresas/petrobras-disponivel-para-reforcar-parceria-com-galp-no-petroleo-brasileiro/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

BARBOSA, André Tavares. Relações luso-brasileiras: passado, presente e futuro [Working Paper, Linha de investigação: Europa, Segurança e Migrações]. **CEPESE**, Porto, 2008. Disponível em: <<http://www.cepese.pt/portal/investigacao/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e-futuro/Relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BECARD, Danielly Silva Ramos. **O Brasil e a República Popular da China: política 51**

externa comparada e relações bilaterais (1974-2004). Brasília: FUNAG, 2008. p. 31-32.

BERNARDINO, Luís Manuel Brás. A segurança marítima no seio da CPLP: contributos para uma estratégia nos mares da lusofonia. **Nação e Defesa**, Lisboa, v. 128, n. 5, p. 41-65, jan./abr. 2011.

BIANCHI, Alessandro. Novo cabo submarino de fibra ótica liga Portugal ao Brasil em 2018. **SIC Notícias**, Lisboa, 26 abr. 2017. Seção País. Disponível em: <<http://sicnoticias.sapo.pt/pais/2017-04-26-Novo-cabo-submarino-de-fibra-otica-liga-Portugal-ao-Brasil-em-2018>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

BICHO, Cláudia Susana Maniés. **Entrevista concedida a Glauco Corbari Corrêa**. Lisboa, 21 fev. 2014.

BIZZOTTO, Márcia. Mercosul 'emperra' relação do Brasil com União Europeia. **BBC**, Bruxelas, 23 fev. 2013. Seção Notícias. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/02/140219_brasil_uniao_europeia_mercosul_mb_mm.shtml>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BONALUME NETO, Ricardo. Embraer deve fechar em 2012 as parcerias para seu novo avião. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 31 dez. 2011. Seção Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/17661-embraer-deve-fechar-em-2012-as-parcerias-para-seu-novo-aviao.shtml>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BRASIL. **BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3676-comunidade-dos-paises-de-lingua-portuguesa-cplp>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Conferência Ibero-Americana**. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3678-conferencia-ibero-americana>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Cúpula América Latina, Caribe e União Europeia (ALC-EU)**. Brasília, DF, 18 out. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/conteudos-excedentes/cupula-america-latina-caribe-e-uniao-europeia-alc-eu/blocos-politicos-e-economicos/cupula-america-latina-caribe-e-uniao-europeia-alc-eu>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. Força Aérea Brasileira. **Brasil e Portugal debatem possíveis parcerias entre os dois países**. Brasília, DF, 7 nov. 2017d. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/31228/COOPERA%C3%87%C3%83O%20-%20Brasil%20e%20Portugal%20debate%20poss%C3%ADveis%20parcerias%20entre%20os%20dois%20pa%C3%ADses>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. Brasília, DF, 2017e. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>. Acesso em: 26 nov. 52

2017.

_____. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em 2 dez. 2017.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf>. Acesso em 2 dez. 2017.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em 2 dez. 2017.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. Brasília, DF, 2017f. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/plano-plurianual-2016-2019>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

_____. **República Portuguesa**. Brasília, DF, 2017g. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5672&Itemid=478&cod_pais=PRT&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR>. Acesso em: 26 nov. 2017.

BRIGAGÃO, Clóvis; SEABRA, Rafael. Panorama estratégico da política externa brasileira: Os caminhos da inserção internacional. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 24, p. 75-81, dez. 2009.

CAMERON, Fraser; YONGNIAN, Zheng. Key Elements of a Strategic Partnership. In: CROSSICK, Stanley; REUTER, Etienne (Ed.). **China-EU: a common future**. Singapore: World Scientific, 2007. p. 3-14.

CARRANÇA, Thais. Petrobras e Galp Energia assinam memorando para expandir cooperação. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 out. 2016. Seção Empresas. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4741803/petrobras-e-galp-energia-assinam-memorando-para-expandir-cooperacao>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

CASTRO, Sónia Melo e. **Entrevista concedida a Glauco Corbari Corrêa**. Lisboa, 11 fev. 2014.

CERVO, Amado Luiz. Apresentação: a Política Exterior do Brasil. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 9-14, jul./dez. 2012.

_____. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p. 53

_____; MAGALHÃES, José Calvet de. **Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000**. Brasília: EdUNB, 2000. 398 p.

CHACON, Vamireh. Brasil e Portugal no mundo. In: SOUSA, Fernando de; SANTOS, Paula; AMORIM, Paulo (Coord.). **As relações Portugal-Brasil no século XX**. Porto: Fronteira do Caos, 2010. p. 53-58. (Coleção Os Portugueses no Mundo).

CORRÊA, Glauco Corbari. A Política de Defesa do Brasil no século XXI. **Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 31, p. 29-38, jan./abr. 2014.

COTRIM, António. Portugal vai comandar missão europeia internacional a partir de janeiro. **Observador**, Lisboa, 10 nov. 2017. Seção Defesa. Disponível em: <<http://observador.pt/2017/11/10/portugal-vai-comandar-missao-europeia-internacional-a-partir-de-janeiro/>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

CPLP lamenta falta diálogo entre países para potenciar os negócios. **RTP Notícias**, Lisboa, 23 fev. 2014. Seção Economia. Disponível em: <http://www.rtp.pt/noticias/economia/cplp-lamenta-falta-dialogo-entre-paises-para-potenciar-os-negocios_n719018>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CRAVINHO, João Gomes. Novas coordenadas da política externa portuguesa. In: **JANUS 2011-2012: Anuário de Relações Exteriores; Portugal num mundo em mudança; colocação de Portugal**. Lisboa: OBSERVARE, 2012. p. 162-163. Disponível em: <http://janusonline.pt/arquivo/popups2011_2012/2011_2012_3_3_12.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2017.

DE ORTE, Paola. Brasil deve enviar tropas para missão de paz na República Centro-Africana. **Agência Brasil**, Washington, DC, 17 nov. 2017. Seção Internacional. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-11/brasil-deve-enviar-tropas-para-missao-de-paz-na-republica-centro>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

DIAS, Reinaldo. **Relações Internacionais: introdução ao estudo da sociedade internacional global**. São Paulo: Atlas, 2010. 228 p.

EICHENBERG, Fernando. Dilma afirma que acordo entre Mercosul e União Europeia está próximo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 24 fev. 2014. Seção Economia. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/dilma-afirma-que-acordo-entre-mercosul-uniao-europeia-esta-proximo-11695345>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

EVERA, Stephen Van. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca: Cornell University, 1997. 144 p.

FAJARDO, Vanessa. Reitores questionam exclusão de Portugal do Ciência sem Fronteiras. **G1**, São Paulo, 16 jun. 2015. Seção Educação. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/07/reitores-questionam-exclusao-de-portugal-do-ciencia-sem-fronteiras.html>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

FIGUEIREDO, Janaína. Acordo de livre comércio entre o Mercosul e União Europeia está cada vez mais próximo. **O Globo**, Buenos Aires, 11 dez. 2017. Seção Economia. Disponível 54

em: <<https://oglobo.globo.com/economia/acordo-de-livre-comercio-entre-mercosul-uniao-europeia-esta-cada-vez-mais-proximo-22176955>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004. 374 p.

FONSECA, Carmen Sofia. Intenções versus desempenho: o Brasil na política externa portuguesa (1976-2007). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 53, n. 2, p. 49-69, 2010.

FREIXO, Adriano de. As relações luso-brasileiras e a CPLP. Algumas reflexões em torno da ideia da lusofonia. In: SOUSA, Fernando de; SANTOS, Paula; AMORIM, Paulo (Coord.). **As relações Portugal-Brasil no século XX**. Porto: Fronteira do Caos, 2010. p. 65-77. (Coleção Os Portugueses no Mundo).

_____. Brasil, Portugal e a construção do "espaço da lusofonia". In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 10., 2002, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Comunicações Coordenadas. Disponível em: <<http://site.anpuh.org/index.php/encontros-regionais/encontros-anpuh-rio/x-encontro-regional-de-historia-2002>>. Acesso em: 6 dez. 2017.

GALA, Irene Vida. Os pilares de atuação da CPLP e os interesses do Brasil. In: **A participação brasileira na CPLP**. Brasília, DF, 2002. p. 19-25. (Coleção Temas Brasileiros). Disponível em: <<http://www.dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/CPLP-Port-3.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

GOVERNO garante arrecadação de R\$ 6,15 bi em leilão do pré-sal, diz ANP. **UOL**, São Paulo, 27 out. 2017. Seção Economia. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2017/10/27/leilao-pre-sal-anp-petroleo-petrobras.htm>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

GRAYLEY, Mônica Villela. Portugal quer Brasil no Conselho de Segurança da ONU. **Jornal Mundo Lusíada**, São Paulo, 23 set. 2008. Seção Política. Disponível em: <<http://mundolusiada.com.br/politica/portugal-quer-brasil-no-conselho-de-seguranca-da-onu/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

GUERRA, Wilson Barbosa. O Brasil e a segurança do Atlântico Sul. **Nação e Defesa**, Lisboa, v. 128, n. 5, p. 67-76, jan./abr. 2011.

HAO, Su. Harmonious world: the conceived international order in framework of China's foreign affairs. In: MASAFUMI, Iida (Ed.). **China's shift: global strategy of the rising power**. Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2009. p. 29-55.

HIRST, Mónica; LIMA, Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, p. 22-41, dez. 2010. Edição especial em português.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, São Paulo: USP, v. 14, n. 38, p. 260-267, 2000. Disponível em: <<file:///C:/Users/Glauco/Downloads/9514-12186-1-PB.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017. 55

_____. Novas dimensões da política externa brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v. 1, n. 3, fev. 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_05.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017.

LEAL, Catarina Mendes. Brasil: alinhamentos e interesses recentes. **Informação Internacional**, Lisboa, v. 1, p. 271-306, 2004.

LESSA, Antônio Carlos. No canteiro das ideias: uma reflexão sobre o conceito de parceria estratégica na ação internacional do Brasil à luz das suas relações com a União Europeia. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam Gomes (Org.). **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 96-105.

_____; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. Introdução - Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Org.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, v. 1, 2013. p. 9-12. (Coleção Relações Internacionais; Série Parcerias Estratégicas com o Brasil).

LOPES, Dawisson Belém; VELLOZO JUNIOR, Joelson. Balanço sobre a Inserção Internacional do Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 317-353, jul./dez. 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Parcerias estratégicas flexíveis: concepção e fundamentos da teoria**. Brasília, DF, jul. 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5461/1/ARTIGO_ParceriasEstrat%C3%A9gicasFlex%C3%ADveis.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

MIGON, Eduardo Xavier Ferreira; SANTOS, Carlos Alexandre Geovanini dos. África & Brasil: parceria para o desenvolvimento. **Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 28, p. 38-53, jan./abr. 2013.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 52, n. 2, p. 22-42, 2009.

MOREIRA, Adriano. A importância da formulação de um Conceito Estratégico Nacional. In: SEMINÁRIO DE ESTRATÉGIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO, 12 fev. 2014, Lisboa. **Anais...** Lisboa: IUM, 2014.

_____. **Adriano Moreira**: entrevista [10 nov. 2013]. Entrevistadores: P. Baldaia e J. Marcelino. Lisboa: TSF Rádio Notícias, 2013. Entrevista concedida ao ciclo de entrevistas "O Estado da Nação" da TSF Rádio Notícias. Disponível em: <<https://www.tsf.pt/programa/o-estado-da-nacao/emissao/adriano-moreira-audio-3523180.html?autoplay=true>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MOREIRA, Lauro. Portugal, Brasil, a CPLP e a lusofonia. In: SOUSA, Fernando de; SANTOS, Paula; AMORIM, Paulo (Coord.). **As relações Portugal-Brasil no século XX**. Porto: Fronteira do Caos, 2010. p. 59-63. (Coleção Os Portugueses no Mundo). 56

NOTA do ENEM é aceita em 27 universidades de Portugal. **Exame**, São Paulo, 17 out. 2017. Seção Carreira – Você S/A. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/carreira/nota-do-enem-e-aceita-em-27-universidades-de-portugal/>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

O BRASIL e o multilateralismo contemporâneo. In: ACIOLY, Luciana; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org./Ed.). **Inserção internacional brasileira: temas de política externa**. Brasília: IPEA,

2010. cap. 4, p. 159-179. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Inserção Internacional Brasileira Soberana, Livro 3).

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. O conceito de política externa. In: **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005. cap. 1, p. 1-28.

PALMA, Fernando Miguel Videira Gomes da. **O quinto elemento da política externa portuguesa e o conceito de soft power**. 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2013.

PATRÍCIO, Raquel de Caria. As relações entre a União Europeia e a América Latina – o Mercosul neste enquadramento. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam Gomes (Org.). **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 62-77.

_____. Portugal - Brasil: o lugar que cada um ocupa na política externa do outro. Lisboa, 27 nov. 2008. Disponível em: <<http://brasil-americaodosul.blogspot.pt/2008/11/portugal-brasil-o-lugar-que-cada-um.html>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PEREIRA, Manuel Fernandes. Política externa portuguesa e política externa e de segurança comum da União Europeia. **Negócios Estrangeiros**, Lisboa, DF, n. 9.1, p. 134-145, mar. 2006.

PETROBRAS e Galp apresentam em Lisboa parceria na área de biocombustíveis. **Agência Petrobras**, Rio de Janeiro, 18 maio 2010. Disponível em: <http://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=8473>. Acesso em: 15 nov. 2017.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaariana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 43, n. 1, p. 5-23, 2000.

PINHEIRO, Leticia de Abreu. **Política Externa Brasileira, 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. 81 p.

PIRES, Samuel de Paiva. **O papel de Portugal no estabelecimento da parceria estratégica entre a União Europeia e o Brasil**. 6 jul. 2009. 47 f. Trabalho apresentado durante do Seminário de Diplomacia Nacional do Curso de Relações Internacionais, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2009. 57

PORTUGAL. Ministério da Defesa Nacional. **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**. Lisboa, 2013. Disponível em: <https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf>. Acesso em: 5 dez. 17.

_____. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. **Conferência Ibero-Americana**. Lisboa, 2016. Disponível em: <<http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/parceiros/conferencia-ibero-americana?highlight=WyJjb25mZXJcdTAwZWFuY2lhIiwilJ2NvbmZlc1MdbiYw5jaWEiLCJpYmVyby1hbWVyaWNhbmEiLCJjb25mZXJcdTAwZWFuY2lhIGliZXJvLWFtZXJpY2FuYSJd>>. Acesso em: 4 dez. 17.

_____. **Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019**. Lisboa, 2015. Disponível em: <<https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>>. Acesso em: 5 dez. 17.

_____. Resolução da Assembleia da República nº 83, de 28 de setembro de 2000. Aprova, para ratificação, o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil, assinado em Porto Seguro em 22 de Abril de 2000. **Diário [da] República Portuguesa**, Lisboa, 14 dez. 2000. Série I-A, p. 7172-7187.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Tradução João Minhoto Marques; Maria Amália Mendes; Maria Carvalho. Revisão científica Rui Santos. 6. ed. Lisboa: Gradiva, 2013. 282 p.

REIS, Bárbara. Costa quer Brasil e Índia com lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU. **Público**, Lisboa, 20 set. 2017. Seção Mundo. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/09/20/mundo/noticia/costa-quer-brasil-e-india-com-lugar-permanente-no-conselho-de-seguranca-da-onu-1786109>>. Acesso em: 3 dez. 2017.

RODRIGUES, Teresa Ferreira; XAVIER, Ana Isabel. Reconcetualizar a segurança e a defesa nacional: o futuro e a importância do fator demográfico. **Revista de Ciências Militares**, Lisboa, v. 1, n. 1, p. 49-70, maio 2013.

ROSA, Hélder Lukeny Bravo da. Importância do Brasil na CPLP. **Intellector**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 1-23, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2006-05/helder.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2017.

SARAIVA, José Flávio Sombra. 500 anos de relações entre Brasil e Portugal. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 43, n. 1, p. 189-191, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. O Brasil entre a União Europeia e a América do Sul entre continuidades e mudanças nos governos de Cardoso e Lula: limites para uma relação triangular. In: MARTINS, Estevão C. de Rezende; SARAIVA, Miriam Gomes (Org.). **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 78-94.

SILVA, Joaquim Ramos. Laços econômicos com o Brasil: um imperativo estratégico para Portugal. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, Lisboa, v. 11, n. 2-3, p. 2-20, 2012. 58

Edição especial 10 anos. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/rpbg/v11n2-3/v11n2-3a02.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SILVA, Karine de Souza. A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia: convergências e divergências da agenda bilateral. In: ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo: Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000200046&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 16 nov. 2017.

SILVA, Rosário. Cluster aeronáutico de Évora ganha asas e mostra-se em Lisboa. **Rádio Renascença**, Lisboa, 1 fev. 2017. Disponível em: <http://rr.sapo.pt/noticia/74887/cluster_aeronautico_de_evora_ganha_asas_e_mostra_se_em_lisboa>. Acesso em: 3 dez. 2017.

SOUSA, Fernando de. Portugal e Brasil no quadro das relações União Europeia - MERCOSUL. **Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa**, Lisboa, v. 29, p. 57-72, 2002.

TEIXEIRA, Nuno Severiano. Ensaio sobre a política externa portuguesa. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 28, p. 51-60, dez. 2010.

TORRES, Adelino; FERREIRA, Manuel Ennes. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no contexto da globalização: problemas e perspectivas. In: MOREIRA, Adriano (Coord.). **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: cooperação**. Coimbra: Almedina, 2001. p. 23-119.

UNIÃO Europeia e Mercosul devem estudar propostas para acordo de livre comércio antes da Copa. **GaúchaZH**, Porto Alegre, 28 mar. 2014. Seção Geral. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2014/03/uniao-europeia-e-mercosul-devem-estudar-propostas-para-acordo-de-livre-comercio-antes-da-copa-4458980.html>>. Acesso em 29 nov. 2017.

VARAS, Augusto. Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía. **FRIDE**, Madrid, 12 maio 2008. Disponível em: <<http://fride.org/publicacion/415/brasil-en-sudamerica:-de-la-indiferencia-a-la-hegemonia>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

VERÍSSIMO, Renata. Mercosul e UE irão estudar propostas para livre comércio a partir de maio. **Estadão**, São Paulo, 21 mar. 2014. Seção Negócios. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,mercosul-e-ue-irao-estudar-propostas-para-livre-comercio-a-partir-de-maio,180140e>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

VILALVA, Mário. **Mário Vilalva, Embaixador do Brasil em Portugal**: entrevista [2014]. Entrevistador: N. Estêvão. Lisboa: Share Magazine, mar./abr. 2014. Entrevista concedida à Revista Share Magazine.

WILHELMY, Manfred. **Política Internacional: enfoques y realidades**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988. 360 p.