

Política Externa, Defesa e Segurança

Cel Art Valério Luiz Lange*
Raphael Camargo Lima**

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 19/09, das 19h às 21h40, tendo como presidente o Cel Inf Gerson Ávila (CEEEx), como moderadora a Profa. Dra. Renata de Mello Rosa (UniCEUB), e como painelistas a Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima (UERJ), o Embaixador Sergio Florêncio (Ipea) e o Brigadeiro Ricardo Reis Tavares (Ministério da Defesa).

EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

A diplomacia e a defesa são duas expressões da ação internacional dos Estados. Nesse sentido, se alinhadas, a política externa e a política de defesa permitem que o país combine recursos de poder para atingir seus interesses na dinâmica das relações internacionais. No caso do Brasil, durante muitas décadas, houve grande dissonância entre essas duas vertentes da ação externa. Atualmente, a necessidade de coordenação entre atores, agendas e meios dessas duas políticas tornou-se uma agenda cada vez mais presente, especialmente nas pautas de acadêmicos, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores. Nesse contexto, o objetivo desta mesa será debater os avanços e desafios para a maior coordenação entre essas duas políticas, bem como as agendas e desafios para a formulação da ação externa do Brasil em suas dimensões diplomática e militar.

Palavras-chave: Política externa; Política de Defesa; Defesa Nacional; Diplomacia.

* Doutor em Ciências Militares pela ECEME (2007), possui o curso de comando e estado-maior e estratégia militar (6Z) pelo CGSC/ US Army, especialista em Gestão de Recursos de Defesa pela ESG, mestre em estudos estratégicos pelo USAWC e especialista em Artilharia de Mísseis e Foguetes, tendo comandado o 6º GLMF/CIF, em Formosa, GO. Atualmente é o chefe do CEEEx, junto à 3ª Subchefia do EME.

** Coordenador de Pesquisa do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx/NEP). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mestre em Relações Internacionais pelo PPRI San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).

1. Exposições

Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima

A Professora Maria Regina intitulou sua apresentação de “Política Externa e Política de Defesa: Distância e Aproximação”. A exposição foi dividida em três grandes tópicos, a saber: (1) Riscos e ameaças potenciais à democracia em Estados capitalistas; (2) Semelhanças entre Política Externa e Política de Defesa; (3) Mecanismos de Ampliação do espaço de intercessão entre os dois círculos. Na primeira seção, a professora apresentou os principais riscos à democracia a partir de teorias diferentes. A professora aponta três principais riscos: (a) imperfeições do processo político e uso indevido das instituições (hipótese institucionalista); (b) propriedade privada dos recursos produtivos (hipótese marxista e da teoria crítica); (c) autonomia das instituições estatais (hipótese Weberiana): hipótese que sustenta o argumento da professora.

A exposição partiu da premissa de que o equilíbrio de poder entre o Estado e a Sociedade é um antídoto aos riscos da autonomia burocrática e institucional. Nesse sentido, apresenta a questão: “Por que a política externa, a política de defesa e a política macroeconômica implicam em riscos?”. Porque são “políticas de Estado” e pertencem à “zona cinzenta do Estado”, ou seja, não podem ser democratizadas ao extremo. Daí há o risco de insulamento burocrático dessas políticas. A hipótese da professora é que a vinculação entre a política externa e a política de defesa contribui para o equilíbrio entre o Estado e a Sociedade e para ampliar o “controle democrático” das duas políticas. Tal vinculação é, portanto, necessária para a criação de uma Grande Estratégia.

A professora questionou de que forma as políticas externa e de defesa são similares em suas características e que dificultam o controle democrático: (1) Monopólio da oferta dos serviços; (2) Baixa densidade e presença de grupos de interesse e da sociedade civil em geral; (3) Assimetria de informação e delegação às agências pelos políticos, já que os erros podem ter implicações grandes; (4) Especificidade do saber técnico e legitimidade do segredo; (5) Ambas estão inseridas na política doméstica e internacional, sofrendo as “restrições sistêmicas” do sistema internacional; (6) São simultaneamente “políticas de governo” e “políticas de Estado”. Esses elementos culminam na ideia de que “política externa e política de defesa não dão voto” para os políticos, pois não lhes é racional investir capital político nelas. Há também o fator de que são políticas de longo prazo e, portanto, temem mudanças de governo. A professora questionou como “enraizar” essas políticas na sociedade e ampliar seu controle democrático?

A painelistas apresentou uma figura esquemática da interação entre as duas políticas, mostrando duas intersecções entre dois círculos. Nota-se que a área de intersecção representando o estado atual é muito pequena. Na prática, a trajetória histórica dessas políticas fez com que elas ficassem mais afastadas, ficando a política externa focada no âmbito internacional e a defesa no nível doméstico. Até o Império, as políticas estavam alinhadas em uma grande estratégia. Já na República, uma vez satisfeito com suas fronteiras, a diplomacia ganha protagonismo. Na Guerra Fria, ocorre uma “introspecção estratégica da defesa”. No período, a política externa operava no eixo Norte-Sul, enquanto a defesa no eixo Leste-Oeste – dentro da esfera de influência do sistema interamericano proposto pelos EUA. Nesse período, na questão nuclear há uma vinculação entre as

duas políticas, quando os posicionamentos da diplomacia e dos militares foram convergentes na rejeição ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

Mudanças têm ocorrido a partir da democratização, em especial, pela criação do Ministério da Defesa, publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END) e criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Outro elemento que tem alterado a relação entre as duas políticas é a participação em operações de paz. Atualmente, também tem ocorrido um processo de “internalização” da política externa (cooperação sul-sul, aumento das agências de governo participantes, Mercosul etc) e de “externalização” da política de defesa (operações de paz e dissuasão). Um exemplo é o conceito de “entorno estratégico”, que traz a ideia de cooperação com a região e dissuasão extrarregional. Um resultado visível desse processo e consequente meio de ampliar essa relação é o “aumento da densidade societal” das políticas externa e de defesa, em outras palavras, criação de atores e setores internos que estão diretamente vinculados a elas (como industriais, acadêmicos agências de governo etc).

Em suma, de modo a ampliar a vinculação entre as duas políticas é necessário: (1) mudança dos desenhos institucionais da diplomacia e da defesa; (2) “internalização da diplomacia” e “externalização da defesa”; (3) criação de uma comunidade epistêmica nos dois campos.

Embaixador Sérgio Abreu e Lima Florêncio

O Embaixador Sérgio Florêncio intitulou sua apresentação de “Política Externa brasileira,

Desenvolvimento e Estratégia”. A apresentação do Embaixador se sustentou no argumento de que há uma vinculação histórica entre três elementos na ação externa brasileira: Política Externa; Desenvolvimento; e Estratégia. Argumentou que em alguns momentos essa relação aparece de forma mais explícita e, em outros, aparece de maneira menos clara. Entende que há diferenças de visão entre ele e a Professora Maria Regina Soares de Lima sobre os períodos da política externa que analisará. Diferentemente da interpretação corrente, que tende a destacar esse relacionamento de forma mais visível no período de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) e nas relações com países em desenvolvimento, o Embaixador apresentou o argumento de que uma Política Externa voltada ao desenvolvimento demanda apenas uma visão estratégica e uma percepção do desenvolvimento de forma contemporânea e realista. Em outras palavras, não é necessário um modelo de ISI ou densas relações com países em desenvolvimento, mas sim uma visão pragmática. Para defender tal posição, o Embaixador revisitou três momentos da política externa: (1) Era Vargas, (2) O período Fernando Henrique Cardoso (FHC) e (3) Os governos Lula.

No que se refere ao período da gestão de Getúlio Vargas, o embaixador destacou três momentos importantes, a saber: a Revolução de 1930, o Estado Novo e a participação na 2ª Guerra Mundial. O palestrante apontou que a década de 1930 foi foco de transformações econômicas e sociais que implicaram em uma “nova percepção do interesse nacional”, em especial, pelo início do processo de industrialização por substituição de importações. Nesse período, a estratégia brasileira de ISI é beneficiada pelo “jogo duplo” que a política externa apresenta entre os Estados Unidos e a Alemanha, exemplo é a instalação da indústria siderúrgica no país. No Estado Novo, as

grandes linhas da política externa brasileira não são alteradas, mas os EUA se preocupavam com a relação Brasil e Alemanha. Para sustentar um apoio aos EUA, Vargas insistiu no papel da modernização econômica e no reequipamento militar, ainda que um acordo político militar com os norte-americanos não interessasse a parte da elite militar do país, representada pelos Generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra. Foi nesse contexto que o Brasil decide ingressar na 2ª Guerra Mundial.

Sobre a gestão de FHC, o embaixador Sergio Florêncio destacou que a grande marca da política externa naquele período foi apoiar o projeto de desenvolvimento do país, marcado pelo reformismo econômico com a característica de “colocar a casa em ordem” e “dar rumo ao país”. Nesse contexto, entende que o período teve o mérito de associar-se às principais normas e regimes internacionais para assegurar credibilidade internacional ao Brasil. Em seu entendimento, a política externa do período diagnosticava o Brasil como “uma potência média com interesses globais”, como apontou o chanceler Celso Lafer, que era capaz de influenciar e desenhar uma agenda para região. Daí, pelo reconhecimento das limitações do Brasil, a gestão optou por assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e negociar a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), cujo impasse negociador resultou, na opinião do embaixador, no “isolamento do Brasil da nova geografia do comércio internacional”.

Por fim, sobre a gestão do presidente Lula, o embaixador apontou que houve uma inflexão com relação ao período anterior, ainda que seja possível observar a continuidade de princípios como a busca de autonomia e do desenvolvimento. Houve, em seu entendimento, uma mudança conceitual, que via um novo papel para o Brasil. Na leitura do presidente e de seu chanceler, Celso

Amorim, havia um mundo com práticas predatórias comerciais de economias desenvolvidas, no campo econômico, e, no campo político, o crescimento da intolerância, do fanatismo e da violência. Desse modo, cabia ao Brasil a busca de reduzir as assimetrias globais, promover o desenvolvimento e democratizar as relações internacionais. Considerando o contexto internacional de bonança até a crise de 2008 e de novas possibilidades de agrupamentos no período pós-crise, o embaixador entende que a política externa de Lula soube aproveitar os novos espaços com um grande sentido de oportunidade, projetando a influência do Brasil – a partir de mecanismos como o G-20 financeiro, os BRICS, o BASIC etc. Entretanto, ponderou que um dos graves equívocos foi “superestimar a capacidade real de influência do país como ator global e assumir riscos desmedidos”, principalmente ao final do mandato. Exemplifica com: (1) “ênfase desmedida na reforma do Conselho de Segurança da ONU”; (2) a criação de um elevado número de embaixadas; (3) a ênfase no âmbito multilateral da Rodada Doha, ao invés de negociações comerciais bilaterais; (4) a iniciativa Turco-Brasileira para o programa nuclear iraniano. Nesse sentido, apontou que, apesar de atingir seus objetivos, não se sabe os efeitos dessa estratégia para o desenvolvimento do país no longo prazo, pois gerou um “excedente de credibilidade e crença no Brasil” que se refletiu no declínio posterior.

Ao final, o embaixador se questiona, em caráter educativo, como se sustentou o trinômio “Política Externa”, “Desenvolvimento” e “Estratégia” nos períodos Vargas, FHC e Lula? O próprio painalista responde apontado que, na Era Vargas, havia uma estratégia vigorosamente focada na industrialização que foi exitosa graças à política de “equidistância pragmática” e do “jogo duplo” com EUA e

Alemanha. O período FHC, por sua vez, exibiu uma estratégia de modernização do país, que teve como instrumento relevante uma política externa dotada de credibilidade internacional capaz de alimentar o investimento estrangeiro, o aporte tecnológico e o desenvolvimento sustentável. Por fim, o período Lula, por sua vez, também alcançou os objetivos de sua estratégia de “grande protagonismo e projeção global do Brasil”, mas, posteriormente, levou a uma queda da credibilidade externa brasileira.

Brigadeiro do Ar Ricardo Reis Tavares

O Brig. Reis intitulou sua apresentação de “Política Externa e Cooperação na Área de Defesa”. A exposição do Brigadeiro teve um caráter bastante institucional, expondo o papel do Ministério da Defesa (MD) na área de cooperação internacional como instrumento da política externa brasileira. Ele iniciou apresentando a estrutura legal do Ministério da Defesa como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. No âmbito da END, expõem as “estratégias de defesa” que têm impacto no campo internacional, a saber: ED-7 (“emprego de ações diplomáticas relacionadas à defesa”), ED-11 (“promoção da integração regional”), ED-12 (“promoção da cooperação internacional”), ED-13 (“atuação em organismos internacionais”) e ED-14 (“atuação com base no multilateralismo”). Apresentou a Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE), que é a principal responsável da atuação internacional do MD. Nesse contexto, seu papel é “ampliar a efetividade da estratégia da cooperação”, “ampliando as medidas de confiança mútua entre as estruturas de Defesa do Brasil e das nações amigas”; “aprofundar a cooperação com os países do entorno estratégico”; e

“ampliar a presença seletiva militar brasileira no exterior”.

Na segunda etapa, o Brigadeiro expôs o relacionamento internacional do MD, a partir de: (1) organismos internacionais; (2) missões de paz; (3) operações militares; (4) representações militares no exterior; (5) cooperação em defesa. No primeiro âmbito, apresenta os principais marcos do relacionamento com o MRE, como os “diálogos político-estratégicos”, as “comissões mistas de fronteiras”, “pedidos de cooperação de ensino para cursos militares”, “módulo de defesa no Instituto Rio Branco” etc. No que concerne aos organismos internacionais, apresenta os principais, como ONU, CPLP, IBAS, ZOPACAS, União Africana, Conselho de Defesa Sul-Americano/ Unasul, OEA, Conferências de Ministros da Defesa das Américas, ESUDE/ Unasul, CEED/ Unasul. Posteriormente, expôs as missões de paz e humanitárias que o Brasil tem participado, os exercícios conjuntos, as aditâncias brasileiras (41 residentes e 15 acreditados). Depois apresentou as cooperações bilaterais que visam a “formar parcerias para o desenvolvimento conjunto em temas de interesse da Defesa e das Forças Armadas”, com as prioridades de “desenvolvimento em C&T de Defesa”, “projetos conjuntos”, “fomento à indústria de defesa” e “trocas de experiências no campo militar”. Por fim, expôs as ações de cada uma das Forças brasileiras na área de cooperação.

Em suma, o argumento central do Brigadeiro foi que a atuação integrada do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores tem crescido significativamente, principalmente por meio de reuniões de coordenação e consultas. Por fim, o MD também tem certa liberdade de atuação externa, por meio da Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior

Conjunto das Forças Armadas (CAE/EMCFA), ainda que dentro dos princípios da política externa brasileira.

2. Comentários sobre os Debates

Ao final das apresentações, foi concedido um espaço para comentários finais dos painelistas.

Profa. Maria Regina Soares de Lima

A professora reforçou seu argumento de que uma característica das políticas externa e de defesa é a baixa densidade societal e uma maneira de fortalecer essas políticas é ampliar o papel dos atores da sociedade nessas políticas. Argumentou que o Estado tem sempre uma zona cinzenta impenetrável pela sociedade. Esta é uma consequência negativa de ter um Estado que funcione bem. Citou como exemplo de um esforço que participou há um tempo em criar um conselho consultivo para a política externa (assim como existe há bastante tempo em outras políticas públicas). A professora também apontou que o entorno estratégico brasileiro é muito favorável à cooperação, diferentemente daquele de países como Índia e China, por exemplo. Esse é um aspecto muito positivo e pouco valorizado pelos brasileiros. Por isso, o conceito de entorno estratégico no Brasil pode ir além da lógica estratégica porque pode contribuir para a criação de comunidades políticas, de defesa etc entre os países.

Embaixador Sergio Florêncio

O embaixador argumentou novamente que a política externa brasileira tem o papel de ser indutora do desenvolvimento. Por isso, apontou três

momentos em que isso é bastante visível. O exemplo mais visível foi o governo Vargas, que foi capaz de barganhar com os Estados Unidos e Alemanha. O painalista questiona-se: “qual é a relevância desse tema para a discussão deste seminário?”. Argumenta que para que a política externa tenha consequências duradouras e sustentáveis para o desenvolvimento é preciso uma visão estratégica, presente no governo Vargas (naquele período a industrialização). No segundo momento, o governo FHC, a estratégia foi a modernização do Estado e da economia. Alguns movimentos foram a criação do Mercosul, a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul etc. Por fim, no período Lula, a visão estratégica era o protagonismo do Brasil, que teve resultados altamente positivos em termos de projetar o país, porém essa política externa teve poucos dividendos concretos em termos de interesse nacional e de desenvolvimento.

Brigadeiro Reis

Reforçou o papel da cooperação já apresentado durante sua apresentação, em especial, a importância de ações concretas de coordenação entre o MD e o MRE. Comentou sobre o esforço conjunto recente dos dois ministérios, algo que inexistia nos últimos 40 anos.

Perguntas

1. Por que da abdicação do desenvolvimento em favor do ambientalismo?
2. Por que o Brasil assinou o TNP, abandonando um discurso anterior brasileiro?
3. Como a distância das instituições como o Judiciário e o Legislativo influencia na falta de uma política de Estado?

4. Qual é a opinião dos senhores sobre a demanda histórica do Brasil de se tornar parte do Conselho de Segurança, considerando a baixa capacidade militar brasileira?
5. De que forma o MD se prepara para a atuação internacional?
6. Em que medida a consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) constitui um exemplo de convergência entre as políticas externa e de defesa?

Profa. Maria Regina Soares de Lima

Entende que o ambientalismo é uma das escolhas que as sociedades têm que fazer e que, de alguma forma, o meio ambiente precisa ser protegido. Em sua concepção, a ideia deve ser de “desenvolvimento sustentável”. Mas, ainda assim, há um dilema. Sobre a questão do TNP, a panelista entende que as políticas precisam estar de acordo com as circunstâncias. Atualmente, pensa que talvez fosse uma escolha ruim, porém, à época entendia como positivo, pois era muito convergente com a perspectiva de abandonar escolhas do aparato autoritário de outrora. No período, o Brasil ficaria isolado, já que seus vizinhos também assinaram e ficaria difícil obter tecnologias sensíveis. Porém, argumenta, em síntese, que independe do que o país assinar ou não, pois é difícil um *catch up* tecnológico. Em outras palavras, seria muito difícil o Brasil reduzir o *gap* em tecnologia frente aos países desenvolvidos. Sobre o CDS, é um bom exemplo de vincular a política externa à política de defesa, pois ao mesmo tempo pretendia criar um foro de cooperação, como também criar uma identidade regional de defesa.

Embaixador Sergio Florêncio

Sobre a questão do ambientalismo, apontou que esse é um dos grandes dilemas civilizacionais. O panelista argumentou que sua esperança é que a tecnologia fosse capaz de minorar esse embate. Acerca do TNP, destaca que é um tema altamente controverso, que divide muitas opiniões. Afirma que não possui nenhuma posição categórica a esse respeito. O panelista argumenta que não é um opositor porque as políticas são produtos da relação entre o homem e sua circunstância. Nesse sentido, enquanto em 1967 fazia sentido não assinar, no governo FHC havia um conjunto de circunstâncias que garantia sentido em assinar pelo processo do período (Tratado de Tlatelolco, Constituição de 1988, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC etc). Com relação ao CDS, o embaixador concorda com a Maria Regina, pois, de fato, é um exemplo importante de vinculação entre a política externa e a defesa. Por fim, sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas, argumenta que é uma aspiração legítima brasileira, pois o mundo mudou significativamente desde 1945. Em sua leitura, a única crítica seria condicionar excessivamente a política externa brasileira a esse objetivo de reformar o CSNU, pois ao analisarmos o fim do período Lula, houve resultados negativos para o Brasil – por exemplo, o país votando neutro ou a favor de países como o Irã e a Índia em aspectos importantes como os direitos humanos. Nesse sentido, uma ênfase excessiva gerou resultados negativos.

Brigadeiro Reis

Com relação ao ambientalismo, o brigadeiro comentou que o tema é hoje uma demanda em várias áreas da sociedade. Sobre o CDS, é um foro criado na América do Sul

para estabelecer a confiança mútua, interação, exercícios, troca de informações etc, que promove a estabilidade regional. Por fim, acerca do Conselho de Segurança, é legítima a demanda e o Brasil está construindo seu caminho para ocupar uma cadeira permanente, principalmente contribuindo ativamente com a segurança internacional. Sobre a pergunta da organização do MD, a

área internacional do órgão tem um conjunto de planos estabelecidos para engajamento com cada país sob a perspectiva de confiança mútua, estabilidade e cooperação.

Referência

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB. Política Externa, Defesa e Segurança. **YouTube**, 19 Set 2017. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=mx4mtQ9sbZk>>. Acesso em: 30 out. 2017.